



SERIE

Apuntes de
Investigación

13

**Debates en torno a algunas
problemáticas que atraviesan
al Nivel Secundario de la
Modalidad Educación Permanente
de Jóvenes y Adultos**



Ministerio de
Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

SICE
Secretaría de Innovación
y Calidad Educativa

dinee 
Dirección Nacional de
Información y Estadística Educativa

Presidente de la Nación
Ing. Mauricio MACRI

Vicepresidenta de la Nación
Lic. Marta Gabriela MICHETTI

Jefe de Gabinete de Ministros
Lic. Marcos PEÑA

Ministro de Educación y Deportes
Lic. Esteban José BULLRICH

Secretaría de Innovación y Calidad Educativa
Sra. María de las Mercedes MIGUEL

Directora Nacional de Información y Estadística Educativa
Mg. Ana Beatriz COPES

SERIE

Apuntes de
Investigación

13

**Debates en torno a algunas
problemáticas que atraviesan
al Nivel Secundario de la
Modalidad Educación Permanente
de Jóvenes y Adultos**

Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa

Directora: Mg. Ana Copes

Informe realizado por *Florencia Finnegan y María Paula Montesinos*

Diciembre de 2016

Diseño y Diagramación:

Karina Actis

Juan Pablo Rodríguez

Coralía Vignau

*Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva
responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las
del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.*

DiNIEE / Paraguay 1657 CABA

TEL.: (011) 4129-1383/ 1384

WEB: <http://portales.educación.gov.ar/>

Correo Electrónico: dinnee@me.gov.ar

Serie : Apuntes de investigación ISSN 2545-7780

Abstract

En el “Panorama de la oferta educativa del Nivel Secundario de la Modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en la Provincia de Buenos Aires” se planteó que la expansión de la Educación de Jóvenes y Adultos (EPJA) en las últimas décadas a escala nacional y regional implicó la activación de debates en torno a un conjunto de problemáticas y tensiones, algunas de ellas novedosas y otras ya presentes en el campo.

En este trabajo, se desarrollan, en particular, las discusiones en torno a dos de las problemáticas que atraviesan a la Modalidad: las vinculadas a la creciente presencia de adolescentes y jóvenes (entre 16 y 24/29 años de edad) en las ofertas escolares de la Modalidad, focalizando en el nivel secundario; y las referidas a la participación de organizaciones e instituciones de la sociedad civil en las ofertas escolares y educativas destinadas a jóvenes y adultos.

Palabras claves: Educación de Jóvenes y Adultos – nivel secundario – jóvenes – participación – sociedad civil

Resumen

El texto aborda las discusiones producidas en América Latina y el Caribe en torno a dos cuestiones que generan controversias entre los actores de la Modalidad: la presencia cada vez más mayoritaria de adolescentes y jóvenes (entre 16 y 24/29 años de edad) en las ofertas escolares de la Modalidad, focalizando en el nivel secundario y los diversos sentidos, condiciones y tensiones que se producen en torno a la participación de organizaciones e instituciones de la sociedad civil en las propuestas educativas destinadas a jóvenes y adultos.

En el primer caso, la presencia masiva de adolescentes y jóvenes, las normativas nacionales van variando en cuanto a las edades de ingreso al nivel secundario de la Modalidad, en sintonía con los dictados de los organismos internacionales como la UNESCO hasta que en 1997, en el marco de la CONFINTEA V de Hamburgo, ésta pasa a denominarse “Educación de Jóvenes y Adultos” (Ferreira, 2012 en Paoletta, 2014). Más allá de lo establecido normativamente, la presencia de población adolescente y joven en el nivel secundario de la EPJA resulta una temática que genera controversias entre ciertos actores del campo, aun cuando por su propia condición, en las ofertas escolares de la Modalidad no existe correlación entre edad cronológica y ciclo/año de cursada (Paoletta, 2013). Existen pocos estudios e investigaciones que releven, a nivel de la vida cotidiana escolar, cómo se van configurando las relaciones entre los sujetos que allí se encuentran y cómo ellos tematizan la cuestión de las edades. En este trabajo, se recuperan los aportes de Paoletta (2013 y 2014), de la Fare (2013), y Montesinos, Sinisi y Schoo (2010) que abordan la presencia de población joven en el nivel secundario de la EPJA desde enfoques cualitativos. Los estudios aludidos registran diferentes modos en que se tematiza la diversidad de edades, enfatizando cómo ese criterio es movilizado en la producción de procesos de distinción y diferenciación entre sujetos, y como explicación de ciertas dinámicas institucionales.

En el segundo caso, en América Latina y el Caribe, a lo largo de su devenir histórico las propuestas de la Modalidad EPJA vienen siendo impulsadas tanto por los gobiernos como por diversos tipos de organizaciones y movimientos sociales e, inclusive y crecientemente en el caso del nivel secundario, por el sector privado (Di Pierro, 2008). Esta participación tiende a justificarse, desde los gobiernos, como una estrategia para extender la oferta escolar, la convocatoria, la motivación, la retención, la pertinencia, con base en la “la elaboración de una ‘pedagogía’ específica (Finnegan, s/f). La dimensión multiactoral de las iniciativas de EPJA también es justificada desde el campo de la “nueva gestión pública”, asociada al concepto de “gobernanza”. Comprende “desde organizaciones comunitarias de ámbito local hasta fundaciones de asistencia y promoción social con alto grado de institucionalización, como aquellas mantenidas por las Iglesias, al lado de organizaciones no gubernamentales de apoyo a movimientos sociales y/o defensa de los derechos humanos” (Di Pierro, 2008). Una característica distintiva de la Región es que, en este devenir, la Educación Popular Latinoamericana ha sido desde los años ‘60 una referencia insoslayable para algunas de estas organizaciones, impregnadas por la pedagogía freiriana aunque, nuevamente, desde una pluralidad de sentidos. En cuanto a las relaciones entre las áreas educativas gubernamentales y la sociedad civil en la EPJA, la articulación más frecuente constituye la asig-

nación y contratación gubernamental de organizaciones sociales para el desarrollo de distinto tipo de acciones en diferentes instancias de las políticas y programas públicos de la Modalidad. “Hay casos en que las asociaciones resultan de procesos de reivindicación, diálogo y negociación y se interpretan como avance en la dirección de la democratización de las políticas públicas y del aparato gubernamental. Pero hay también países (...) en que la reforma del Estado perfiló de tal modo el modelo neoliberal, que las asociaciones asumieron la simple configuración de contratación de servicios de terceros, en que las organizaciones sociales solamente inciden en la ejecución de las actividades educativas, sin intervenir en su concepción o gestión” (Di Pierro, 2008). En este marco, las discusiones tienen como trasfondo diversas formas de concebir la relación entre Estado y Sociedad Civil y entre sectores estatales y sectores privados, que problematizan las distinciones o asociaciones entre lo público y lo estatal. Y si la implicación de la sociedad en la EPJA es mayoritariamente valorada y demandada en general, sus aportes a la igualdad educativa dependerán de qué tipo de configuración se cree en cada caso, en función de las tradiciones sedimentadas en cada país y región, del contexto socio-histórico singular de producción y de las características de cada política estatal, de los rasgos de los actores involucrados, sus intereses, los recursos de poder y referencias político-pedagógicas, y las racionalidades que se movilicen (Finnegan, s/f). En este punto, en los distintos contextos nacionales se resignifican las discusiones sobre las implicancias privatizadoras o tercerizadoras que tendrían ciertas formas de convocatoria a la participación de organizaciones sociales en la oferta educativa de la EPJA, como un mecanismo que desdibujaría la responsabilidad principal del Estado (Caruso Larrainci y Ruiz Muñoz, 2008).

Índice

1. Presentación	11
2. Debates en torno a problemáticas que atraviesan al nivel	12
2.1. Acerca de la presencia de población adolescente y joven en el Nivel Secundario de la EPJA.....	12
2.2. Controversias referidas a la participación de la sociedad civil en la EPJA.....	17
• Panorama de las organizaciones sociales actuantes en la EPJA en la Región.....	19
• Modalidades de vinculación entre las organizaciones sociales y los gobiernos en la EPJA	20
• Las cuestiones en debate	22
3. A modo de cierre	25
4. Bibliografía.....	26
5. Normativas.....	30

1. Presentación

En el “Panorama de la oferta educativa del Nivel Secundario de la Modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en la Provincia de Buenos Aires” se planteó que la expansión de la Educación de Jóvenes y Adultos (EPJA) en las últimas décadas a escala nacional y regional implicó la activación de debates en torno a un conjunto de problemáticas y tensiones, algunas de ellas novedosas y otras ya presentes en el campo.

Para el caso de nuestro país, desde el año 2005 tiene lugar un proceso de fortalecimiento de la Modalidad EPJA de la mano de la sanción de un conjunto de normativas de distinto tipo que produjeron un cambio sustancial en este campo, aún inconcluso.¹ Se trata de la Ley de Educación Técnico Profesional Nº 26.058/05, la Ley de Financiamiento Educativo Nº 26.075/05, la Ley de Educación Nacional (LEN) Nº 26.206/06, y diversas resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE), derivadas de estas normas. En particular, es importante destacar, en el marco de la LEN, la derogación del estatuto de Régimen Especial fijado por la Ley Federal de Educación (LFE) Nº24.195/93 para la EPJA, restituyéndole el de una Modalidad educativa “destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar (...), a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida” (LEN, Art. 46). El establecimiento del derecho a la educación permanente, el cambio en la estructura del sistema educativo y la extensión de la obligatoriedad escolar a todo el nivel secundario también impactan en este campo en relación al diseño e implementación de diversas políticas y programas de terminalidad escolar destinados a la población mayor de 18 años de edad (LEN. Art. 138).

En este trabajo, se desarrollan, en particular, las discusiones en torno a dos de las problemáticas que atraviesan a la Modalidad: las vinculadas a la creciente presencia de adolescentes y jóvenes (entre 16 y 24/29 años de edad) en sus ofertas escolares del nivel secundario; y las referidas a la participación de organizaciones e instituciones de la sociedad civil en las propuestas educativas destinadas a jóvenes y adultos.

Se destaca la relevancia de estas problemáticas y debates en vista a profundizar la reflexión en torno a las características que vienen delineando el campo de la EPJA y, así, contribuir, a políticas y prácticas que profundicen procesos de democratización educativa.

1 Un desarrollo más extenso se encuentra en Finnegan y Montesinos (2016) y en Montesinos, Sinisi y Schoo (2010).

2. Debates en torno a problemáticas que atraviesan al nivel secundario de la EPJA

2.1. Acerca de la presencia de población adolescente y joven en el Nivel Secundario de la EPJA

Desde hace décadas, tanto a nivel nacional como regional, se verifica un aumento en la presencia de población adolescente y joven en las ofertas educativas de la Modalidad. En la última década, este fenómeno adquiere nuevas configuraciones por diversos motivos: sectores populares urbanos que buscan en esta Modalidad alternativas de escolarización que no hallaron en la educación secundaria no modalizada (de la Fare, 2013), la extensión de los años de escolaridad obligatoria combinada con los problemas estructurales de la oferta escolar regular, el proceso de larga data de demanda de mayores credenciales educativas para acceder al mercado laboral (Paoletta, 2013), la implementación de políticas de transferencia condicionada de ingresos que tienen como contraprestación completar la escolaridad obligatoria, y la priorización en el diseño y desarrollo de políticas educativas- de los niños, adolescentes y jóvenes en desmedro de los adultos (Torres, 2016), entre otros.

Para el caso de Argentina, los datos estadísticos aluden a la presencia mayoritaria de población joven en el nivel secundario de la EPJA. Según datos del Relevamiento Anual 2015² Red Federal - Diniee, un 81,87% (454.304) de los estudiantes que cursan el nivel secundario en la EPJA en todo el país no supera los 29 años de edad. Un 42,58% de estudiantes tiene entre 20 y 29 años y un 39,91%, hasta 19 años inclusive, oscilando este guarismo entre los años 2010 y 2014 entre un 36,15% (en 2012) y un 45,94% (en 2013).³

Cuando se considera el universo de cada jurisdicción, varias de ellas superan en incidencia de adolescentes al promedio nacional: en Catamarca un 52,81% de los alumnos del nivel secundario de la Modalidad no supera los 19 años; en Corrientes, un 51,19%; en Formosa, un 50,93%; en Mendoza, un 49,55% y, en Jujuy, un 48%.

Asimismo, el RA 2015 informa una baja proporción de adolescentes de entre 12 y 15 años cursando el nivel en la EPJA (1,26%, 6.989 estudiantes). De ellos, más del 35% se explica por los matriculados en la Provincia de Buenos Aires y, en menor proporción, aunque por encima del promedio nacional, en Corrientes, Jujuy y Mendoza.

A lo largo del tiempo, la fijación de edades para el ingreso al nivel secundario de la Modalidad ha sufrido cambios. En los momentos en que ésta se organizaba en nuestro país, con la creación por parte de la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA) de los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) en el año 1970, los potenciales destinatarios, además de haber completado el nivel primario, debían tener 21 años de edad cumplidos y estar desarrollando una actividad laboral. Es decir que el *estudiante esperado* en esa primigenia oferta de EPJA de nivel secundario era con-

2 Los datos no incluyen información de los cursantes del Plan FinEs 2 Secundaria.

3 Respecto de la población de hasta 19 años de edad, el promedio nacional es de 36,93% en 2010; 36,72% en 2011; 36,15% en 2012; 45,94% en 2013 y 38,06% en 2014 (RA 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014).

cebido como un *alumno trabajador* (Paoletta, 2013), dada la impronta que asumieron estas instituciones: debían radicarse en los lugares de trabajo, por lo cual se establecían convenios con sindicatos y empleadores estatales y privados para el desarrollo de su actividad escolar.⁴

En el año 1976 el gobierno de facto disuelve la DINEA y comienza un proceso de escolarización de los CENS (Canevari, 2008). Y es en este escenario que se reduce la edad de ingreso, llevándola a los 18 años (Resolución Ministerial Nº 200/78) (Acín, et. al. s/f, en Paoletta, 2013).

Más adelante en el tiempo, y ya sancionada la LFE, se aprueba en 1997 el *Acuerdo Marco de la Educación de Jóvenes y Adultos A-21* que reconocía como destinatarios de la Modalidad a las personas de 16 años y más que no hubieran completado la educación general básica y de 18 años y más, cualquiera fuera su escolaridad (de la Fare, 2013). Pueden observarse que son cambios correlativos a los que se producían a nivel de los organismos internacionales como la UNESCO ya que desde 1997, en el marco de la Quinta Conferencia Internacional de Educación para Adultos realizada en Hamburgo, se incorpora a los jóvenes a la educación de adultos y ésta pasa a denominarse “Educación de Jóvenes y Adultos” en dichos ámbitos (Ferreyra, 2012 en Paoletta, 2014).

La sanción de la LEN en 2006 establece los 18 años como edad mínima de ingreso al nivel secundario de la EPJA y cambia la anterior denominación de Educación de Adultos por la de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (Berthet, 2013). En dicha norma, de la Fare (2013) señala cómo la propia definición de la Modalidad recoge la creciente heterogeneidad de la EPJA en relación a las edades y por tanto a las experiencias de vida, incluidas las escolares.

En relación con la presencia de población adolescente y joven, la Resolución CFE Nº 118/10 plantea que “Entre los sujetos destinatarios de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos se encuentra una numerosa población de 14 a 18 años que cursa estudios en Centros de Educación de Adultos. De este modo se presenta en el aula 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. Todo ello, complejiza las situaciones de enseñanza y requiere de formas organizativas y propuestas educativas diferenciadas” (Art. 41). Por esto, se establece que, para el nivel secundario de la Modalidad, a partir del año 2015 sólo serán admitidas personas mayores de 18 años de edad (Art. 42). En el mismo sentido, dicha Resolución promueve que las jurisdicciones desarrollen programas específicos de inclusión educativa destinados a adolescentes entre 14 y 17 años de edad.⁵ Estas medidas tomadas a nivel nacional y federal se producen, entonces, en un contexto de problematización acerca de la “creciente presencia de estudiantes en las instituciones de la Modalidad que, por sus edades, deberían haber permanecido o continuado en la llamada educación común” (de la Fare, 2013).

4 Un desarrollo más extenso se encuentra en Finnegan y Montesinos (2016).

5 Como por ejemplo la creación de la figura del Maestro de Ciclo Fortalecedor Integral de las Trayectorias MCFIT, en la Provincia de Buenos Aires. Un desarrollo más extenso se encuentra Finnegan y Montesinos (2016).

En este contexto y más allá de lo establecido normativamente, la presencia de población adolescente y joven en el nivel secundario de la EPJA resulta una temática que, en ocasiones, genera controversias entre ciertos actores del campo,⁶ aun cuando por su propia condición, en las ofertas escolares de la Modalidad no existe correlación entre edad cronológica y ciclo/año de cursada (Paoletta, 2013).

Existen pocos estudios e investigaciones que releven, a nivel de la vida cotidiana escolar, cómo se van configurando las relaciones entre los sujetos que allí se encuentran y cómo ellos tematizan la cuestión de las edades. En este trabajo, se recuperan los aportes de Paoletta (2013 y 2014), de la Fare (2013); y Montesinos, Sinisi y Schoo (2010) que abordan la presencia de población joven en el nivel secundario de la EPJA desde enfoques cualitativos.⁷

En el trabajo de Montesinos, Sinisi y Schoo (2010), aunque la indagación no estuvo centrada en la *cuestión de las edades y generaciones*, se relevó esta temática a partir de las voces de los estudiantes entrevistados. Las autoras resaltan la heterogeneidad de edades entre los estudiantes, y cómo la presencia de población joven convierte a las ofertas escolares de esta Modalidad en “espacios de intenso encuentro generacional”, aludiendo a la “complejidad y diversidad de experiencias, expectativas y trayectorias que, sin embargo, los hacen converger en un mismo espacio” (Ibidem, 2010). Sin embargo, señalan que los cambios en la población destinataria del nivel secundario de la Modalidad son más amplios y complejos y no se reducen al ingreso de población más joven. Se trata de “la presencia de otros sujetos, diferentes a los pensados por las políticas del campo de la EPJA cuando se iniciaron los CENS. En la actualidad, se trata de la presencia de jóvenes que ‘usan el espacio que ofrece esta Modalidad para poder terminar sus estudios secundarios, y, también, de adultos que buscan la terminalidad de este nivel para obtener un título y acceder a trabajos diferentes a los que realizaron o realizan; y no para progresar en el propio espacio de trabajo, ya adquirido el estatus de trabajador. En todo caso, se trata de adultos con una inserción laboral en el mercado informal, con trabajos que pretenden sean ‘transitorios’ dado que conservan expectativas de mejorar sus condiciones de vida a través de mayores certificaciones escolares” (Ibidem, 2010). En el mismo sentido, Paoletta señala que “mientras que los/as estudiantes de los CENS en sus inicios son referidos/as como personas adultas y trabajadores, actualmente se destaca el carácter mayoritariamente juvenil de la matrícula y no necesariamente existe un vínculo entre ser estudiante y trabajador/a” (Paoletta, 2013).

6 Por ejemplo, Di Pierro, especialista del campo de la EPJA en Brasil, sostiene que los críticos del acceso antes de los 18 años argumentan que la EPJA “no puede seguir recibiendo toda la diversidad social y cultural rechazada por la escuela común, que es necesario rever los procesos de exclusión de los adolescentes con desfase en la relación edad- serie [año de estudio]. Los que prefieren mantener la norma actual argumentan que la elevación de la edad mínima de ingreso a la EPJA produciría aún más la exclusión educacional, porque penalizaría a los adolescentes candidatos a estudiantes (impidiéndoles iniciar o seguir los estudios) en vez de inducir cambios en el sistema escolar educacional selectivo que los rechazó” (Di Pierro, 2012).

7 En el caso de Montesinos, Sinisi y Schoo, realizaron entrevistas en profundidad a estudiantes de CENS de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); en el caso del trabajo de de la Fare (2013), el material de campo consistió en entrevistas en profundidad a estudiantes, docentes, directivos de CENS radicados en un partido del Conurbano Bonaerense y a supervisores de la Modalidad así como observaciones de distintos momentos de la vida institucional. En el caso de Paoletta (2013 y 2014), se trata también de observaciones y entrevistas a estudiantes y docentes de CENS de la CABA.

Los estudios aludidos registran diferentes modos en que se tematiza la diversidad de edades, enfatizando cómo ese criterio es movilizado en la producción de procesos de distinción y diferenciación entre sujetos y como explicación de ciertas dinámicas institucionales. Al respecto, de la Fare (2013) documenta cómo el personal entrevistado de los CENS diferencia a los estudiantes en dos grupos: por un lado, los *alumnos adultos*, bajo una representación asociada a la definición primaria del destinatario de la Modalidad, *adulto trabajador* aunque luego se le agreguen las amas de casa y los desocupados. Y, por otro lado, los “*nuevos públicos*”, que son los que ingresaron mayoritariamente en los últimos años, personas más jóvenes, quienes encuentran en estos espacios educativos posibilidades de concluir la escolaridad luego de haber transitado experiencias de repetición y exclusión educativa en las secundarias no modalizadas (de la Fare, 2013). Frente a esto, la autora señala que algunos docentes y directivos tienden a resaltar la importancia de estas instituciones como destinadas a *adultos*, aunque deban contemplar las características de los *nuevos públicos*. En otros casos, documenta posiciones que sostienen que la población adulta debe seguir siendo la prioritaria en estas ofertas escolares, acompañadas de referencias prejuiciosas cuando aluden a los más jóvenes y criticando los impactos de esta presencia en las dinámicas institucionales. Entre éstos, mencionan la apropiación de prácticas que corresponderían, desde su perspectiva, a la educación secundaria no modalizada tales como convocar a los padres a reuniones para conversar sobre las dificultades de escolaridad de sus hijos y realizar entrevistas de inscripción con futuros alumnos y sus padres, entre otras (Ibidem, 2013). Dinámicas institucionales también relevadas por Paoletta (2013, 2014) en el caso de algunos CENS de la CABA.

Atendiendo a las prácticas pedagógicas y didácticas, de la Fare releva que algunos docentes tienen en cuenta la heterogeneidad de edades y sujetos; otros, reconocen tal diversidad pero no llevan adelante acciones que den cuenta de ese reconocimiento. También documenta que en las materias vinculadas a las Ciencias Sociales el reconocimiento de diversas experiencias y saberes aparece como criterio en la promoción de procesos de intercambios de saberes y apropiación de conocimientos; y, los saberes tecnológicos de los más jóvenes son reconocidos como aporte de ese grupo al resto. En su investigación destaca que la mayoría de los CENS relevados promueven el desarrollo de actividades extraáulicas para promover la integración entre los estudiantes de diferentes edades (de la Fare, 2013). Por su parte, Paoletta señala que aparecen menciones a las edades, por parte de docentes de CENS, en momentos en que ven “frustradas sus expectativas de dar clases en un ámbito adecuado: un aula sin ruido ni conflictos, con estudiantes que estén en cierto orden, con actitud predispuesta al aprendizaje”; menciones que anclaban en afirmaciones sobre el pasado de los CENS en el que asistían *personas adultas* (Paoletta, 2014). En este sentido, de la Fare señala cómo en las dinámicas institucionales asume un lugar destacado significar la condición de *alumno adulto* en términos de responsabilidad y buen desempeño. Y cómo desde estos sentidos, se demanda a los *más jóvenes* que se comporten como adultos. La pregnancia de esta significación influye, también, en que los estudiantes entrevistados se definan como adultos atendiendo a esos atributos más que a la edad cronológica (de la Fare, 2013).

Paoletta, por su parte, señala que los jóvenes que asisten a los CENS son representados como aquellos que, aunque tengan la edad para asistir, no se corresponden con el “perfil” de sujetos propio de esta Modalidad al momento de su creación. Por esto, sostiene que los jóvenes, en tanto “nuevos sujetos”, son colocados en un lugar ambiguo: por un lado, son legítimos destinatarios de la Modalidad por tener la edad requerida para ingresar pero, por el otro, sus “conductas inesperadas o indeseables (ruido, indisciplina, no estudiar) hacen que sean identificados como ajenos a los CENS (...). Lo cual exige un trabajo de adecuación al nuevo ámbito”, es decir, que los *más jóvenes* dejen atrás la estructura de la escuela secundaria no modalizada y asuman el rol de estudiante adulto (Paoletta, 2013).

Recuperando la perspectiva de estudiantes entrevistados de entre 16 y 21 años de edad, de la Fare registra que en el plano de la sociabilidad entre ellos, los de mayor edad son los que suelen asumir un papel más activo en la mediación de eventuales conflictos y en la regulación hacia un comportamiento *más adulto* respecto de los estudiantes de menos edad. Al mismo tiempo, los de mayor edad expresan su propia adecuación a la convivencia intergeneracional en los CENS, entendiéndola como parte del proceso escolar (de la Fare, 2013).

La cuestión de la edad tiende a aparecer cuando se mencionan prácticas asociadas a un cierto grupo social. Así, respecto de los *más jóvenes*, los autodenominados *estudiantes adultos* mencionan el uso del celular en la clase, que son más ruidosos, vagos, que no les interesa estudiar, que los mandan los padres, etc. (Paoletta, 2014). Los estudiantes adultos, al tiempo que se quejan de la presencia de los *más jóvenes y sus prácticas*, tejen lazos de sociabilidad y colaboración con ellos y, al diferenciarse por su condición de *adultos*, movilizan este atributo para solicitar ciertas consideraciones en la cursada tales como ausencias, llegadas tarde, consideraciones especiales para exámenes, etc. es decir, dispensas al servicio de estrategias adultas que permitan sobrellevar mejor la cursada (Ibidem, 2014). Sin embargo, el autor también documenta que no encuentra correspondencia entre las quejas o expresiones estigmatizantes hacia este grupo social y las interacciones que mantienen adultos y jóvenes en espacios diferentes al aula, quienes se reúnen fuera de la institución para estudiar o hacer trabajos. En este sentido, destaca la presencia de relaciones de colaboración, afecto y adaptación; pero, también, que simultáneamente “se producen distintas interpretaciones y prácticas que etiquetan a los/as jóvenes asignándoles un lugar negativo, descalificando sus prácticas, cuestionando sus motivaciones, simplificando sus modos de entender la escolaridad” (Ibidem, 2014). Desde la perspectiva de los *más jóvenes*, las prácticas que desarrollan en los CENS podrían entenderse como “modos contradictorios y desorganizados en que los/as jóvenes resisten, dentro de sus posibilidades, las relaciones asimétricas propias de estas instituciones” al tiempo que “reafirman su convicción en la escolarización y su presencia en la institución como sujetos legítimos” (Ibidem, 2014). En este contexto, se configuran los “modos particulares, conflictivos y a veces desiguales de transitar la reciente obligatoriedad del nivel secundario” (Paoletta, 2014). Así, se señala que para estos grupos, las ofertas educativas de nivel secundario de la Modalidad presentan ventajas importantes para poder acceder a completar la escolaridad obligatoria: mayor receptividad y atención a sus particularidades de vida por parte de los preceptores, docentes y directivos; mayores oportunidades de

aprobación de las materias, entre otras (de la Fare, 2013).

Paoletta plantea que los modos en que son representados los jóvenes en los CENS pueden vincularse con “los debates/demandas en torno a lo ‘específico’ de la EPJA y de los CENS, aun cuando suelen enunciarse a partir de la falta/carencia”. Postula como hipótesis sugerente que esta presencia es significada como un elemento que acerca a los CENS a las modalidades de educación secundaria común, y, por lo tanto, las representaciones prejuiciosas en torno a *los más* jóvenes tenderían a reforzar las marcas identitarias de la EPJA al reforzar la búsqueda de diferenciación que históricamente ha caracterizado a este campo respecto de otras modalidades (Paoletta, 2013).

En este contexto, el autor recupera los aportes de Reguillo Cruz (2000) y Chaves (2005) quienes destacan cómo en las últimas décadas se han incrementado los procesos de invisibilización y/o estigmatización de las identidades juveniles y que “distintos sentidos de circulación social que identifican a los/as jóvenes como problema es posible encontrarlos en las instituciones educativas” (Ibidem, 2014), lo cual se asocia con el énfasis puesto en que los CENS eran y deberían seguir siendo instituciones destinadas a “adultos”.

Es importante señalar que para los adultos y para los más jóvenes las modalidades en que transcurren sus relaciones también aluden a los modos en que se efectiviza la obligatoriedad de nivel secundario, el derecho a la educación permanente y el crecimiento de la Modalidad en los últimos tiempos. Y de manera central, los estudiantes de la EPJA, más allá de su pertenencia a distintos grupos etarios y generacionales, tienen en común los “mismos niveles aspiracionales (seguir estudiando, ser alguien, conseguir un trabajo mejor o acceder a un empleo, progresar, etc.) y también a limitaciones comunes para poder sostener la elección de la escolaridad” (Paoletta, 2014).

2.2. Controversias referidas a la participación de la sociedad civil en la EPJA

El involucramiento de actores no gubernamentales adquiere particular relevancia en la EPJA en América Latina y el Caribe. En efecto, a lo largo de su devenir histórico las propuestas de este campo educativo vienen siendo impulsadas tanto por los gobiernos como por diverso tipo de organizaciones y movimientos sociales e, inclusive y crecientemente en el caso del nivel secundario, por el sector privado (Di Pierro, 2008). Es más, se podría afirmar que la heterogeneidad constitutiva de la EPJA puede explicarse, en parte, a partir de la diversidad de actores que, en diferentes momentos sociohistóricos y con diversas orientaciones- filantrópicas, asistenciales, emancipadoras, tecnocráticas- han participado y participan en su hechura.

En la Región, diversas organizaciones de la sociedad civil actuantes en la EPJA pugnan por lograr una mayor incidencia en las políticas y programas públicos del área, influencia que varía de un país a otro en función del “marco político normativo de sus relaciones con el Estado, el acceso al financiamiento internacional y la cultura organizacional y política prevaeciente en las distintas sociedades” (Caruso Larrainci y Ruiz Muñoz, 2008). En este punto, el nivel de institucionalización de las organizaciones y la consolidación de redes que dialogan con los gobiernos o de “movimientos” que ejercen presión, así como el acceso a fuentes de financiamiento propias son señalados

como aspectos cruciales para una participación más sustantiva (Ibidem, 2008).

Son múltiples los factores que inciden en la presencia en la EPJA de tipos específicos de organizaciones de la sociedad civil y, en menor medida, del mercado.

En primer lugar, la denominación “educación de jóvenes y adultos” en nuestra Región constituye un “eufemismo” que tiende a soslayar el hecho de que históricamente la Modalidad se destina a los sujetos de sectores populares que, fruto de la desigualdad social y educativa, no completaron la escolaridad obligatoria (Brusilovsky, 2006; Rodríguez, 1996, Messina Raimondi, 2016). Por esta razón, “la EPJA no configura un mercado atractivo para el sector privado con fines lucrativos, cuya participación en la matrícula es reducida y bastante concentrada en la enseñanza secundaria y técnico profesional. El peso de la provisión del servicio educativo recae, por lo tanto, sobre el poder público y las instituciones sin fines de lucro” (Di Pierro, 2008), tal como concluye una investigación regional realizada conjuntamente por el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y El Caribe (CREFAL) y el Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL).

Asimismo, el carácter subalterno de la Modalidad al interior del sistema educativo, como “escolarización de segunda oportunidad” (Ireland, 2009), con los consecuentes problemas de cobertura y escasa inversión gubernamental, crean las condiciones para generar una mayor presencia de actores no gubernamentales que los que registra la escolaridad regular, ya sea porque son convocados por el propio gobierno como contrapartes en la implementación de políticas y programas de la Modalidad o porque despliegan sus propias experiencias formativas, con finalidades muy diversas y con mayor o menor articulación o autonomía respecto del poder estatal.

Los gobiernos, por su parte, tienden a justificar la participación de actores de la sociedad civil en las políticas de EPJA apelando a diversos argumentos. Primero, porque permite extender la oferta escolar, acercándola a los lugares de residencia y localizándola en los ámbitos institucionales que les son familiares a los potenciales estudiantes. Segundo, porque este involucramiento favorecería la convocatoria y la retención: “para llegar a los grupos de base, los programas deben vincularse con las organizaciones sociales, (quienes también fortalecen) la permanencia de las personas y los grupos en las instancias educativas, al reforzar su motivación” (Infante y Letelier, 2013). Desde este enfoque, se asigna a las diversas filiaciones organizacionales que atraviesan la vida de los jóvenes y adultos (comunitarias, laborales, sindicales, políticas, religiosas, vinculadas con notas identitarias diversas) una capacidad de interpelar y acompañar a los sujetos en sus procesos educativos que la escuela difícilmente logra (Finnegan, s/f). En este sentido, estos actores otorgarían mayor pertinencia a la Modalidad, partiendo de reconocer la vasta trayectoria de las organizaciones de la sociedad civil en “la elaboración de una ‘pedagogía’ específica para jóvenes y adultos, ante la evidencia de la inadecuación de la matriz dominante de las ‘escuelas nocturnas’ a los adultos destinatarios, sea en la definición de contenidos de los programas de estudio, sea incorporando redefiniciones del régimen académico, dispositivos y figuras institucionales novedosas” (Ibidem, s/f).

La dimensión multiactorial de las iniciativas de EPJA también es justificada desde el campo de la “nueva gestión pública”, asociada al concepto de “gobernanza”. Esta categoría designa un nuevo modo de relacionamiento entre gobierno y sociedad, que

excede la idea del mero “mando” o “control” por parte de las agencias gubernamentales. Alude a “un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2006). La “gobernanza” se postula como uno de los ejes del Marco de Acción de Belén, Declaración Final consensuada en la última Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI), en Brasil, planteada como una alternativa que “facilita la aplicación de la política de aprendizaje y educación de adultos de maneras eficaces, transparentes, responsables y equitativas” (UNESCO, 2009). Con esta base, en la Declaración los gobiernos se comprometen a “crear y mantener mecanismos para la participación de las autoridades públicas de todos los niveles administrativos, las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales, el sector privado, las organizaciones de las comunidades y de educandos adultos y educadores en la elaboración, la ejecución y la evaluación de las políticas y los programas en materia de aprendizaje y educación de adultos” (Ibidem, 2009).

- **Panorama de las organizaciones sociales actuantes en la EPJA en la Región**

Ahora bien, para comprender qué cuestiones se debaten en el presente en nuestra Región en torno a la implicación de la sociedad civil en la EPJA es preciso delinear un panorama general de las organizaciones que suelen tomar parte en este campo. Aunque, dada su heterogeneidad, elaborar una tipología resulta complejo, ya se adelantó que se trata mayormente de organizaciones sin fines de lucro. Estas suelen ser genéricamente designadas como organizaciones no gubernamentales u “ONGs”, “comunitarias”, “de base”, “asociaciones civiles”, “fundaciones”. Comprenden “desde organizaciones comunitarias de ámbito local hasta fundaciones de asistencia y promoción social con alto grado de institucionalización, como aquellas mantenidas por las Iglesias, al lado de organizaciones no gubernamentales de apoyo a movimientos sociales y/o defensa de los derechos humanos” (Di Pierro, 2008). Como se verá más adelante, las ONGs se han multiplicado en las últimas décadas tanto como contrapartes del Estado en la ejecución de programas sociales focalizados destinados a atender la cuestión social a través de intervenciones acotadas, como en calidad de aliadas de las instituciones de cooperación internacional para la ejecución de proyectos de EPJA, articulados o por fuera de la órbita gubernamental.

Con las improntas de los respectivos países y contextos sociohistóricos en los que se originaron y desarrollaron, las organizaciones sociales sin fines de lucro vinculadas a la EPJA “no necesariamente actúan en la línea de la resistencia social, sino que pueden incluso asumir concepciones sociales hegemónicas” (OEI-UNESCO, 2013). Adoptan posicionamientos políticos y pedagógicos muy diferentes, hasta antagónicos, y sostienen un amplio rango temático y metodológico. Una característica distintiva de la Región es que, en este devenir, la Educación Popular Latinoamericana ha sido desde los años ‘60 una referencia insoslayable para algunas de estas or-

ganizaciones, impregnadas por la pedagogía freiriana aunque, nuevamente, desde una pluralidad de sentidos.

Particularmente, en las últimas décadas, los procesos de resistencia contra las consecuencias de las políticas neoliberales y la vulneración de derechos sociales que éstas conllevaron produjeron la emergencia en la región latinoamericana de organizaciones de alcance territorial, “solidarias” o “comunitarias” (Michi, 2012), así como de movimientos sociales populares de nuevo cuño, que inscriben sus prácticas en las tradiciones de la Educación Popular. En este siglo, los movimientos sociales latinoamericanos han cobrado un creciente protagonismo en el campo educativo y en el de la EPJA en particular “tomando la educación en sus manos, como parte de la lucha por crear un mundo diferente, con lo que ganan en autonomía frente a los estados y en capacidad crítica frente a los intelectuales y al saber académico” (Zibechi, 2005). Inscriptos en los postulados emancipatorios de la Educación Popular, “lo educativo en estos movimientos tiene que ver tanto con las demandas o confrontaciones hacia el Estado en su papel de ‘educador’, como hacia el interior del propio movimiento al concebirlo como un actor pedagógico en sentido amplio: las relaciones con los otros, los encuentros cotidianos, los espacios decisionales, entre otros” (Gluz, 2013). En este marco, los movimientos sociales vienen desplegando una importante productividad y experimentación educativa pasando a ser “agentes de formación de adultos en varios países”, produciendo, en algunos casos como los bachilleratos populares, las escuelas campesinas, las universidades populares, una “apropiación del modo escolar” (Michi, 2012) e incluso pugnando por la oficialización de sus propuestas educativas.

Además, las organizaciones sindicales y los partidos políticos, con una larga tradición en la formación de trabajadores y militantes, desarrollan propuestas educativas con jóvenes y adultos y participan de diverso modo en las políticas educativas de la Modalidad.

Como ya se afirmó, resulta minoritaria, aunque creciente, la participación de organizaciones privadas con fines de lucro (OEI- UNESCO, 2013), como las empresas a través de sus fundaciones u otros “prestadores”. Esta implicación suele enfocarse en la formación profesional y en programas asistenciales de provisión de diversos recursos (becas, tecnología u otros) acompañados o no de acciones de capacitación y de investigación. Un involucramiento que es objeto de controversias en el campo de la EPJA en la Región, como se planteará más adelante (Caruso Larrainci y Ruiz Muñoz, 2008).

- **Modalidades de vinculación entre las organizaciones sociales y los gobiernos en la EPJA**

Ahora bien, para abordar los debates vigentes en América Latina y el Caribe referidos a las relaciones entre las áreas educativas gubernamentales y la sociedad civil en la EPJA, es preciso caracterizar primero las modalidades que éstas suelen asumir. Retomando la investigación realizada por CREFAL/CEAAL ya referida, la articulación más frecuente constituye la asignación y contratación gubernamental de organizaciones sociales para el desarrollo de distinto tipo de acciones en diferentes instancias de las políticas y programas públicos de la Modalidad. Mayormente, la figura jurídica que adoptan estas vinculaciones es el convenio de cooperación o de prestación de ser-

vicios y la forma organizativa más difundida es el “proyecto” (Caruso Larrainci y Ruiz Muñoz, 2008; Di Pierro, 2008).

Este modelo de articulación Estado- Sociedad Civil se expandió y adquirió nuevos sentidos en el marco de las reformas de las políticas sociales, y particularmente las educativas, implementadas en la Región en la década del '90, a partir de sus tendencias descentralizadoras y privatizadoras que inauguraron nuevos modos de regulación y provisión del servicio educativo. En este contexto, se desdibujó la responsabilidad principal del Estado en la garantía del derecho a la educación que fue extendida a otros agentes educativos civiles y privados, reservándose éste la potestad indelegable de determinar las políticas del sector y controlar su implementación. Por ejemplo, en el caso de la Argentina, el Artículo 4º de la Ley Federal de Educación ya derogada estableció la corresponsabilidad de “la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales” en el desarrollo de las “acciones educativas” (Feldfeber, 2014).

Con base en estos procesos y en las transformaciones “pos-reformas”, tal como surge del relevamiento regional, el panorama actual de las relaciones gobiernos – sociedad civil en la EPJA resulta heterogéneo y complejo. “Hay casos en que las asociaciones resultan de procesos de reivindicación, diálogo y negociación y se interpretan como avance en la dirección de la democratización de las políticas públicas y del aparato gubernamental. Pero hay también países (...) en que la reforma del Estado perfiló de tal modo el modelo neoliberal, que las asociaciones asumieron la simple configuración de contratación de servicios de terceros, en que las organizaciones sociales solamente inciden en la ejecución de las actividades educativas, sin intervenir en su concepción o gestión” (Di Pierro, 2008).

Aunque menos frecuente, otra forma de articulación con las organizaciones sociales, informada en la investigación regional CEAAL-CREFAL, se concreta en la constitución de ámbitos multisectoriales reunidos en torno a la garantía del cumplimiento de derechos ciudadanos, al debate e incidencia en la agenda pública y al seguimiento e influencia en las políticas de la Modalidad. En algunos casos, son instancias autónomas de los gobiernos bajo la figura de consorcios, foros, redes, etc. pero, en otros, toman la forma de mesas de diálogo y negociación entre éstos y las organizaciones sociales e incluso se institucionalizan en las áreas gubernamentales como consejos asesores, consultivos, más o menos vinculantes respecto de las decisiones de política educativa. Los Foros regionales de educación de jóvenes y adultos en el Brasil, generados a partir de los debates y consultas que tuvieron lugar en la etapa preparatoria de la CONFINTEA V (1997) y aún vigentes, constituyen una experiencia paradigmática de articulación de “iniciativas educativas desarrolladas tanto por el gobierno como por la sociedad civil (...) que han sido responsables de generar un movimiento nacional capaz de promover el diálogo entre las que a veces se han considerado áreas y visiones opuestas de la educación de jóvenes y adultos” (Ireland, 2009).

Entre estas formas de vinculación, en América Latina se destaca la disputa que sostienen aquellos movimientos sociales que arman propuestas escolares de EPJA y presionan a los gobiernos por una oficialización que contemple, según el caso, la creación de normativas que las reconozcan, la validación de las certificaciones educativas que otorgan así como distintas alternativas de financiamiento estatal, “además de re-

clamar al Estado (...) la responsabilidad de garantizar el funcionamiento del conjunto del sistema educativo” (Ampudia y Elisalde, 2015).

- **Las cuestiones en debate**

Ahora bien, ¿qué debates vienen suscitando en la Región en el campo de la EPJA esta heterogénea y variada configuración de actores de la sociedad civil y sus relaciones con los gobiernos educativos? Cabe destacar que la mayor parte de estas discusiones tiene como trasfondo diversas formas de concebir la relación entre Estado y Sociedad Civil y entre sectores estatales y sectores privados, que problematizan las distinciones o asociaciones entre lo público y lo estatal.

En términos generales, los debates cuestionan la idea de que la participación de la sociedad civil en las políticas de EPJA necesariamente democratiza la realización del derecho a la educación y la gestión de políticas y programas de la Modalidad, por el mero hecho de incluir actores educativos no gubernamentales. Si la implicación de la sociedad en la EPJA es valorada y demandada en general, sus aportes a la igualdad educativa dependerán de qué tipo de configuración se cree en cada caso, en función de las tradiciones sedimentadas en cada país y región, del contexto socio-histórico singular de producción y de las características de cada política estatal, de los rasgos de los actores involucrados, sus intereses, los recursos de poder y referencias político-pedagógicas, y las racionalidades que se movilicen (Finnegan, s/f).

En este punto, en los distintos contextos nacionales se resignifican las discusiones sobre las implicancias privatizadoras o tercerarizadoras que tendrían ciertas formas de convocatoria a la participación de organizaciones sociales en la oferta educativa de la EPJA, como un mecanismo que desdibujaría la responsabilidad principal del Estado (Caruso Larrainci y Ruiz Muñoz, 2008). Al respecto, se señala con preocupación el consiguiente avance de intereses particularistas por sobre lo común, combinado con la introducción de concepciones mercantilistas en el campo educativo. Nuevamente se interpelan aquí los criterios de principalidad o subsidiariedad del Estado en la garantía del derecho a la educación. En el primer caso, tal como lo señala Torres (2016) preocupa la posibilidad de una mercantilización de la EPJA por la vía de la “ampliación de la ‘sociedad civil’ al sector privado con fines de lucro, a través de fundaciones empresarias tomadas por ONGs, y la creciente participación del sector privado en la venta de servicios de educación y capacitación de adultos” (Torres, 2016).

Ya hemos señalado que la Modalidad ocupa históricamente un lugar devaluado en el sistema educativo, caracterizado por la precariedad de las políticas, programas e instituciones gubernamentales que explica en parte el involucramiento de larga data de la sociedad civil para cubrir aspectos que los gobiernos no aseguran. También se ha referido a las políticas sociales de corte neoliberal de los '90, asumiendo que en las décadas siguientes asistimos a rupturas y también a continuidades con estas orientaciones. De esta forma, lo que a nivel discursivo una política de EPJA presenta como “participación social”, cuando no se garantizan las condiciones adecuadas para su implementación, puede concebirse como una “comunitarización”. Con este concepto se alude al mecanismo que deposita “la responsabilidad de la provisión del bienestar

en los grupos primarios, la familia o la comunidad, de modo que “la forma institucional más perfecta de la (...) comunitarización es la ‘tercerización de las intervenciones sociales’, sea por delegación a la familia o a organizaciones de la sociedad civil, o a ONG’s o a instituciones varias sin fines de lucro” (Danani, 2008).

En este punto, a la vez que se reconoce el potencial democratizador de la multiplicidad de experiencias de EPJA sostenidas por organizaciones sociales, también se advierte el riesgo de profundizar la desigualdad educativa por la vía de generar circuitos educativos diferenciados de baja calidad destinados a jóvenes y adultos de sectores populares, insuficientemente financiados y por ende sostenidos en el voluntariado o en docentes mal remunerados y con escasos recursos de infraestructura, equipamiento, pedagógico-didácticos (Rodríguez, 2009).

Asimismo, en el debate referido a las relaciones entre el gobierno y las organizaciones sociales en la EPJA se discute en qué medida las propuestas impulsadas por éstas aportan al abordaje de los nudos críticos de las ofertas escolares de la Modalidad o, por el contrario, sus desarrollos pedagógicos permanecen relativamente invisibilizados y relegados al ámbito territorial o no trascienden las redes institucionales a las que pertenecen. Al respecto, en las discusiones del campo preocupa el aislamiento y atomización de estos procesos y se plantea que “la demanda de conocimiento de las experiencias de la sociedad civil supone una ampliación de la mirada desde la escuela, desde la política y desde la investigación” (Tasso, 2013).

En gran parte de los casos, fuertes asimetrías de poder y de recursos de todo tipo suelen caracterizar a las relaciones entre los gobiernos y las organizaciones sociales que intervienen en la EPJA, sobre todo en el caso de gran parte de las ONGs y las organizaciones de alcance local. En estas condiciones, genera controversias el lugar que con frecuencia se les asigna como meras “ejecutoras” de proyectos, como contrapartes que son financiadas para llevar a cabo programas en cuyo diseño y seguimiento no se las convoca a participar. Representantes regionales de este sector manifiestan que “algunos puntos de tensión entre el Estado y la Sociedad Civil se presentan cuando el Estado determina objetivos para la EPJA que escasamente se adecúan a la realidad de los sujetos y la satisfacción de sus expectativas, así como la forma en que se ven limitados a la alfabetización y la educación básica” (Pioli y Gerónimo, 2016).

Un involucramiento más sustantivo de su sector es explícitamente demandado por el Foro Internacional de la Sociedad Civil (FISC), que en ocasión de la CONFINTEA VI (2009) reunió a representantes de diversas organizaciones para elaborar recomendaciones destinadas a incidir en la Declaración Final. Considerado una condición crucial para “garantizar un enfoque más sustentable y políticas relevantes” (ICAE-FISC, 2008), plantean que “la sociedad civil juega un rol central en el monitoreo riguroso y es un socio crítico del Gobierno en el desarrollo de políticas y prácticas de la educación de personas adultas (...), [por lo cual] deben ser incluidos/as en los procesos de toma de decisiones, junto con los gobiernos” (FISC, 2008). Explícitamente, demandan una implicación en el seguimiento de las políticas de educación a lo largo de la vida que habilite a exigir la rendición de cuentas a los gobiernos y a “participar en pie de igualdad en organismos conjuntos” en los que el Estado y las agencias de cooperación internacional definen los recursos financieros que asignarán a las propuestas de EPJA (FISC, 2008).

En estos debates, también se formulan críticas sobre una visión estrecha de “sociedad civil” que la reduce a las ONGs, bloqueando en las redes, eventos y organismos nacionales la representación de “movimientos sociales- de trabajadores, campesinos, indígenas, mujeres, desempleados, sin tierra, etc.- (...). Omisión mayor, sobre todo en esta Región caracterizada por movimientos sociales fuertes, con alto perfil y protagonismo, en la mayoría de países” (Torres, 2016).

Por último, las discusiones giran sobre el tema de la puja por los recursos y la dependencia del financiamiento del Estado o de agencias externas que afecta a las organizaciones de la sociedad civil que actúan en la EPJA, señalada como un punto problemático para las relaciones que éstas establecen con los gobiernos. Al respecto se debate respecto de la autonomía relativa con que estas entidades pueden posicionarse a la hora de construir sus propuestas e incidir en el diseño y monitoreo de políticas y de los riesgos de cooptación a los que están expuestas (OEI-UNESCO, 2013).

3. A modo de cierre

El presente trabajo desplegó una serie de perspectivas vigentes en los debates regionales en torno a procesos que generan polémicas en la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos: la presencia cada vez más mayoritaria de adolescentes y jóvenes en las propuestas de la Modalidad y la participación de la sociedad civil en las políticas y ofertas educativas del campo.

Es claro que distintas problemáticas y discusiones se recortan en diversos momentos históricos y las posturas que se adoptan no son monolíticas. Por el contrario, reflejan diversos antagonismos y matices que dan cuenta de la complejidad de los problemas abordados, de las posiciones desde las cuales reflexionan los diferentes actores involucrados en la EPJA, de las culturas institucionales y de los discursos circulantes en cada contexto sociohistórico.

Retener esta variedad de perspectivas resulta productivo. Principalmente, cuando se analizan enfoques que se sitúan desde una preocupación por la realización del derecho a la educación en el caso de sectores sociales subalternizados. Estas visiones, priorizadas en este texto, alertan respecto a diversas formas de estigmatización de grupos sociales, como los jóvenes de sectores populares; de diferenciación de las propuestas de EPJA vía la comunitarización de las políticas educativas; de la inclusión masiva de adolescentes en sus ofertas sin generar las condiciones para gestionar pedagógicamente la complejidad que ésta conlleva; de formas de mercantilización y privatización de los servicios en desmedro de los sectores de menores recursos; de modalidades de “participación” social que en realidad se reducen a la mera ejecución de propuestas definidas a nivel central, entre otras problemáticas que se debaten.

En este punto, entonces, se destaca la importancia de continuar desarrollando estudios e investigaciones que releven las perspectivas que sobre estas y otras cuestiones controversiales sostienen los múltiples actores que confluyen en la EPJA, de modo de aportar conocimiento crítico a los procesos de toma de decisión de las políticas de la Modalidad.

4. Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2007). "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, 5-32. Recuperado de: <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>
- Ampudia, Marina y Elisalde, Roberto (2015). "Bachilleratos Populares en la Argentina: movimiento pedagógico, cartografía social y educación popular". *Polifonías. Revista de Educación*, Año IV- Nº 7, 154-177.
- Berthet, Gabriela (2013). "De la Educación de Adultos a la Educación de Jóvenes y Adultos. Un recorrido sobre las transformaciones enunciativas del concepto". *Revista Argonautas, revista digital de educación y ciencias sociales*, Nº 3, 103-112.
- Brusilovsky, Silvia (2006). *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*. Buenos Aires, NOVEDUC.
- Canevari, Juana (2008). *Una mirada histórica de la educación secundaria de adultos*. Recuperado de: <http://www.pema.unlu.edu.ar/vs/carrera.html>
- Caruso Larrainci, Arlés y Ruiz Muñoz, María Mercedes (2008). "La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe en los comienzos del siglo XXI: Estado de la situación y desafíos para la práctica". En A. Caruso Larrainci, M.C., Di Pierro, M. C., M. Ruiz Muñoz, y M. Camilo. *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe Regional*, México D.F.: CEAAL/ CREFAL. 19-110 Recuperado de: http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/userupload/ceaal_epja_regional.pdf
- Danani, Claudia (2008). "América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad". *Ciências Sociais Unisinos*, 44, (1), 39-48.
- De Sousa Santos, Boaventura (2009). *Pensar el estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires. Argentina: Waldhuter Editores. 1a ed.
- Di Pierro, María Clara (2008). "Notas sobre la trayectoria reciente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe". En A. Caruso Larrainci, M.C., Di Pierro, M. C., M. Ruiz Muñoz, y M. Camilo. *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe Regional*, México D. F.: CEAAL/ CREFAL. 111-126 Recuperado de: http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/userupload/ceaal_epja_regional.pdf
- Di Pierro, María Clara (2012). "Una evaluación de los progresos y las limitaciones de las políticas públicas recientes de educación de jóvenes y adultos en Brasil". En F. Finnegan. (comp.) *Educación de Jóvenes y Adultos. Políticas, instituciones y prácticas* (45-70). Buenos Aires, Argentina: Editorial AIQUE.
- de la Fare, Mónica (2013). "Estudiantes del Nivel Secundario de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA)". *Serie Informes de Investigación Nº 8*. DiNIEE-CE. Ministerio de Educación de la Nación.

- Feldfeber, Myriam (2014). "La construcción del derecho a la educación: reflexiones, horizontes y perspectivas". *Educação e Filosofia Uberlândia*, v. 28, n. especial, 139-153.
- Finnegan, Florencia (s/f). "Algunas claves para pensar la convocatoria a organizaciones sociales en la producción de las políticas públicas de Educación de Jóvenes y Adultos". En M. Krichesky (comp.) *Aportes para un pensamiento pedagógico del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Unipe: Editorial Universitaria (en prensa).
- Finnegan, Florencia y Montesinos, María Paula (2016). "Panorama de la oferta educativa del Nivel Secundario de la Modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en la Provincia de Buenos Aires". *Serie Apuntes de Investigación N° 1*. ME- SICE – Diniee, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Foro Internacional de la Sociedad Civil (FISC) (2008). *De la retórica a la acción coherente. La sociedad civil presenta propuestas para la Declaración de Belém*. Publicado en Ediciones / EAD 75/2010/. Recuperado de: <https://www.dvv-international.de/es/educacion-de-adultos-y-desarrollo/ediciones/ead-752010/proceso-preparatorio-del-icae-y-fisc/de-la-retorica-a-la-accion-coherente/>
- Gluz, Nora (2013). *Las luchas populares por el derecho a la educación: experiencias educativas de movimientos sociales*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- International Council of Adult Education (ICAE) y Foro Internacional de la Sociedad Civil (FISC) (2008). *Documento de incidencia de la sociedad civil* (Borrador final). Publicado en Ediciones / EAD 75/2010/. Recuperado de: <https://www.dvv-international.de/es/educacion-de-adultos-y-desarrollo/ediciones/ead-752010/proceso-preparatorio-del-icae-y-fisc/documento-de-incidencia-de-la-sociedad-civil/>
- Infante, María Isabel y Letelier, María Eugenia (2013). *Alfabetización y Educación. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe*. Red INNOVEMOS, Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- Ireland, Timothy D. (2009). "Foros regionales de educación de jóvenes y adultos en Brasil: ¿Tiempo de redefiniciones? Ediciones". *Revista Educación de Adultos y Desarrollo* - EAD N° 73, DVV International. En línea. Recuperado de: <https://www.dvv-international.de/es/educacion-de-adultos-y-desarrollo/ediciones/ead-732009/presentaciones/foros-regionales-de-educacion-de-jovenes-y-adultos-en-brasil-tiempo-de-redefiniciones/#1>
- Krichesky, Marcelo; Cabado, Griselda; Greco, Marcela; Saguier, Valeria (2013). "Perspectiva de los directivos sobre la gestión institucional de los Centros Educativos de Nivel Secundario, principales resultados de la investigación". *Documento 3*. Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, DGECE, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, octubre 2013.
- Messina Raimondi, Graciela (2015). "La educación de jóvenes y adultos en América Latina. Políticas, formación y prácticas. El tiempo de la emancipación". *Revista Interamericana de Educación de Adultos* Año 38, número 1. 109-126.
- Michi, Norma (2012). "Educación de adultos, educación popular, escuelas, alterna-

- tivas. Cinco décadas de encuentros y desencuentros”. En F. Finnegan (comp.). *Educación de Jóvenes y adultos: Políticas, instituciones y prácticas*. (131–180). Buenos Aires, Argentina: Editorial AIQUE.
- Montesinos, María Paula, Sinisi, Liliana y Schoo, Susana (2010). “Trayectorias socio-educativas de jóvenes/adultos y su experiencia en relación a la escuela media”. *Serie informes de Investigación 1*. DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación.
- Montesinos, María Paula, Sinisi, Liliana y Schoo, Susana (2010). “Aportes para pensar la educación de jóvenes y adultos en el nivel secundario: un estudio desde la perspectiva de los sujetos”. *Serie La Educación en Debate 7*. Documentos de la DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación.
- OEI- UNESCO – Instituto para el Aprendizaje a lo largo de toda la Vida (2013). *Aportes conceptuales de la educación de personas jóvenes y adultas: hacia la construcción de sentidos comunes en la diversidad*. Raúl Valdés, Dania Pilz, José Rivero, María Margarida Machado, Gabriela Walder (coords.). Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002247/224714s.pdf>
- Paoletta, Horacio (2016). “Ya sos grande y ya sabés qué tenés que hacer”: experiencias juveniles en Centros Educativos de Nivel Secundario, reflexiones desde un enfoque relacional.” En M.R. Neufeld (comp.). *Políticas sociales y educativas, entre dos épocas Abordajes etnográfico-históricos de la relación entre sujetos y Estado*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la Facultad de Filosofía y Letras (en prensa).
- (2014). “Jóvenes” y “Adultos” en Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS): reflexiones desde un enfoque relacional”. Ponencia presentada en el *XI Congreso Argentino de Antropología Social*. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario. 23 al 26 de julio de 2014.
- (2013). “Sentidos construidos acerca de los/as “jóvenes” por parte de directivos de Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS)”. Ponencia presentada en la *X Reunión de Antropología del Mercosur “Situación, actuar e imaginar antropologías desde el Cono Sur”*. Universidad Nacional de Córdoba. 10 al 13 de julio de 2013. Córdoba.
- Pioli, Claudia y Gerónimo, Kamil (2016). *Consulta a la Sociedad Civil en torno al documento Repensar la Educación: Hacia un bien común mundial?* International Council of Adult Education–ICAE. Recuperado de: <http://www.icae2.org/index.php/es/novedades/523-resena-consulta-a-la-sociedad-civil-en-torno-al-documentoReseña>
- Rodríguez, Lidia (2009). “Educación de Adultos en América Latina. Reflexiones con vistas a la CONFINTEA. Políticas de mejora o de transformación”. Publicado como: “Educação de jovens e adultos na América Latina: políticas de melhoria ou de transformação; reflexões com vistas à VI CONFINTEA”. *Revista Brasileira De Educação*, v.14, Nº 41, 326-396. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a10.pdf>
- (2008). *Situación presente de la educación de personas Jóvenes y Adultas en Argentina*. México: CEAAL-CREFAL.

- (1996). Recuperado de: <http://noformal.blogspot.com.ar/2006/10/rodriguez-lidia-educacin-de-adultos-y.html>
- Torres, Rosa María (2016). *“Replantear la educación” y la educación de adultos. Consulta regional de la sociedad civil “El derecho a la educación de personas jóvenes y adultas desde una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida.* ICAE-UNESCO, Brasilia, 25 abril 2016. Recuperado de: <http://otra-educacion.blogspot.com.ar/2016/08/replantear-la-educacion-y-educacion-de-adultos-de.html>
- Tasso, Pablo M. (2013). “La huella histórica de una educación transformadora”. En CREFAL, *Hacia una EPJA transformadora en América Latina y el Caribe. Consulta pro EPJA*, realizada por el CREFAL, México. Recuperado de: http://www.crefal.edu.mx/crefal25/images/publicaciones/libros/EPJA_transformadora.pdf
- UNESCO (2016). *3er. Informe Mundial sobre Aprendizaje y la Educación de Adultos - GRALE III. Mensajes clave y Resumen ejecutivo*, Hamburgo: Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida.
- UNESCO (2009). *Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Marco de acción de Belém (CONFINTEA VI)*. Recuperado de: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/working_documents/Belem%20Framework_Final_es.pdf
- Zibechi, Raúl (2005). *La educación en los movimientos sociales*. Programa de las Américas. Recuperado de: <http://www.americaspolicy.org/citizen-action/focus/2005/sp-0506educacion.html>

5. Normativas

Normativas de orden nacional

Ley Federal de Educación Nº 24.195/93

Ley de Financiamiento Educativo Nº 26.075/05

Ley de Educación Nacional Nº 26.206/06

Normativas de orden federal

Documento para la Concertación Serie A, Nº 21 CFCyE, MCyE. 1997

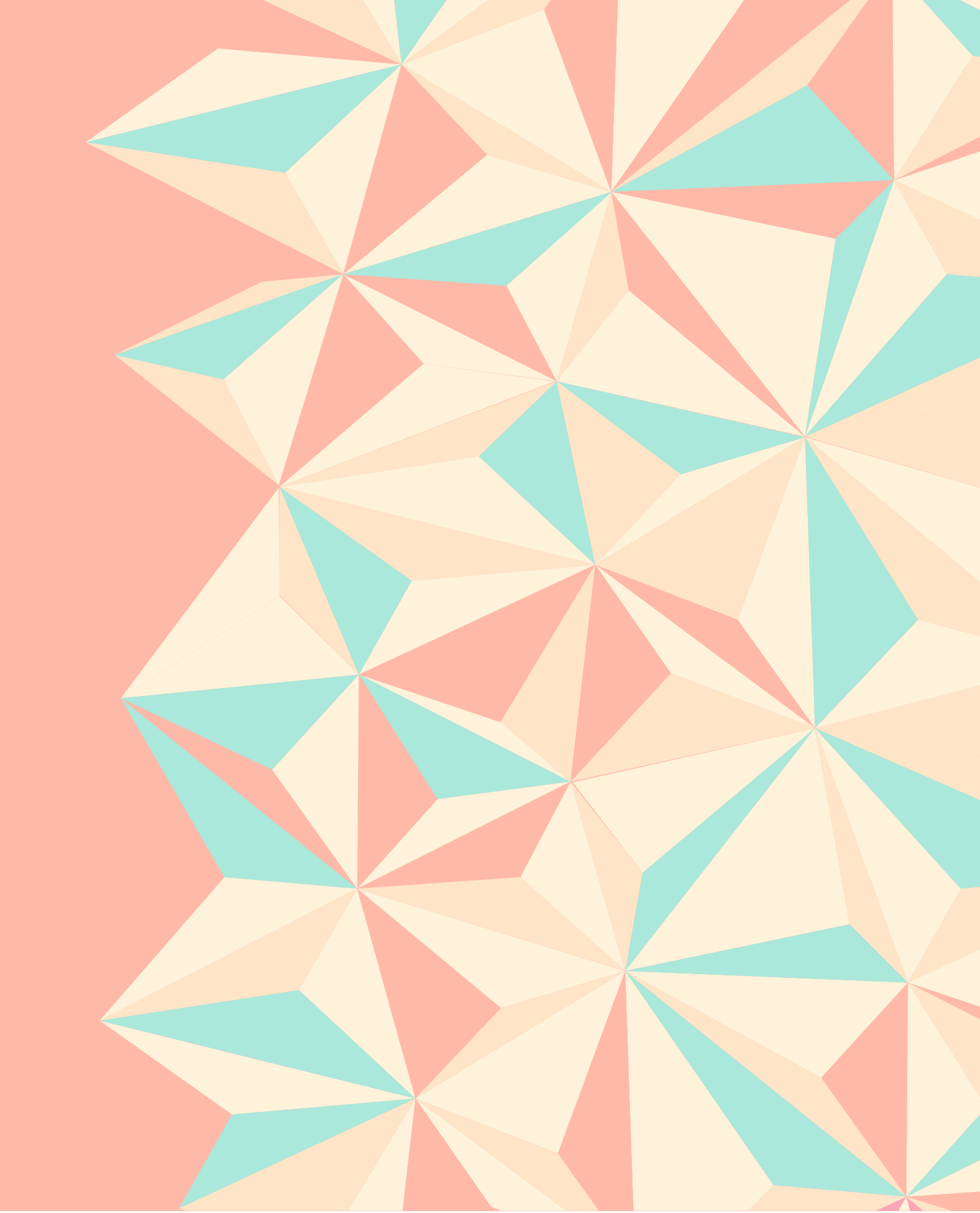
Resolución CFE Nº 22/07

Resolución CFE Nº 66/08

Resolución CFE Nº 87/09

Resolución CFE Nº 118/10

Resolución CFE Nº 254/15



Ministerio de
Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

SICE
Secretaría de Innovación
y Calidad Educativa

dinee 
Dirección Nacional de
Información y Estadística Educativa