

POLÍTICA PÚBLICA Y PARADIGMAS SOCIALES: ANÁLISIS DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN PARAGUAY

PUBLIC POLICY AND SOCIAL PARADIGMS: ANALYSIS OF THE YOUTH AND ADULT EDUCATION IN PARAGUAY

Andrea María Wehrle Martínez¹
Investigación para el Desarrollo, Paraguay
awehrle@desarrollo.org.py

Resumen

El objetivo del trabajo fue realizar una aproximación al debate de la política pública de personas jóvenes y adultas desde la mirada de los paradigmas de la política social planteada por Franco (1996). Se presentan datos estadísticos sobre la situación de la educación de jóvenes y adultos, además de breves elementos de la evolución de la educación paraguaya, finalizando con el análisis de la Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas y su concepción dentro de los paradigmas de la política social. Se pudo concluir que la política analizada tiene una tendencia hacia elementos que guardan relación con el paradigma emergente; pero que la misma aún no ha logrado garantizar una educación en igualdad de condiciones para todos.

Palabras claves: *educación de adultos, abandono de estudios, Paraguay, políticas públicas*

Abstract

The objective of the work was to make an approximation to the public policy debate of young people and adults from the perspective of the paradigms of social policy proposed by Franco (1996). Statistical data on the situation of youth and adult education are presented, as well as brief elements of the evolution of Paraguayan education, ending with the analysis of the Public Policy of Youth and Adult Education and its conception within the paradigms of social policy. It was concluded that the policy analyzed has a tendency towards elements that are related to the emerging paradigm, but that it has not yet been able to guarantee education on an equal conditions for all.

Keywords: *adult education, abandonment of studies, Paraguay, public policies*

Recibido: 20 de marzo de 2019

Aceptado: 31 de julio de 2019

¹ Lic. En Planificación y gestión de Políticas Sociales. Investigadora del área de Educación en Investigación para el Desarrollo, Asunción, Paraguay.

Introducción

La educación es un derecho fundamental, un derecho básico para el desarrollo de toda sociedad. A lo largo de estos años, se han hecho importantes esfuerzos para lograr un mayor acceso a la educación en el Paraguay. La reforma educativa de la década de los noventa, junto con nuevas leyes, como la Ley N° 4.008/2010 que establece la gratuidad de la educación inicial y la educación media, han logrado que más niñas, niños y adolescentes asistan a una institución de enseñanza.

Ahora bien, es importante no perder de vista que el mero acceso a la educación no siempre garantiza la culminación de la misma, además de no tener certeza de que esa educación es adecuada para enfrentarse al mundo laboral.

De esta manera, se podría inferir que convergen dos importantes situaciones, por un lado, el alto número de adolescentes que no llegan a concluir la educación media, por diversos motivos, que van desde condiciones personales hasta aspectos familiares; y por el otro lado, la oferta de una educación de calidad que brinde las herramientas y los conocimientos necesarios para su futuro (Instituto Desarrollo, 2013).

Se han logrado avances para la inserción temprana a instituciones educativas (educación de la primera infancia) pero no se está dando quizás la debida atención a que ocurre cuando estos niños y niñas que concluyeron la Educación Escolar Básica (EEB), con muchos esfuerzos, pasan a los tres últimos años correspondientes a la Educación Media (EM), y deben abandonar estudios por diversos motivos.

La deserción / abandono escolar en la educación media es un fenómeno complejo y de múltiples factores, por lo cual es importante profundizar en su análisis y considerar alternativas de solución con enfoques integrales.

En ese sentido, surge la necesidad de hablar de una educación para personas jóvenes y adultas (EPJA), en un marco también de derechos, es decir, de garantizar una educación para todos, en igualdad de condiciones. La Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas se da como respuesta a contextos de desigualdades para el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

“En el campo de la educación, el desafío es hacer efectiva la educación como derecho universal y gratuito a lo largo de toda la vida. La exclusión en educación es un elemento central, y abordar este aspecto, es primordial para definir estrategias para los sectores sociales a quienes el analfabetismo y el retraso escolar afectan en forma desigual”. (MEC, 2012, p. 32)

El presente trabajo pretende exponer la problemática de jóvenes y adultos que no culminan la educación, considerando las causas y consecuencias que se evidencian sobre todo en la educación media, además de presentar la evolución histórica de la educación paraguaya, con énfasis en la EPJA. Así también se darán algunos elementos de la Política Pública para este colectivo, entendiéndola como una política focaliza, es decir, que busca responder a los desafíos que en la actualidad se tienen para generar espacios educativos formales o no-formales para la población joven y adulta; pero sobre todo se intentará inferir si ésta política plantea aspectos más bien en el marco de un paradigma de política pública tradicional o emergente.

El contenido se estructura en 3 apartados. El primero que planteará la problemática de aquellos jóvenes y adultos fuera del sistema educativo; el segundo que planteará la evolución histórica de la educación, buscando comprenderla desde modelos del desarrollo social; y el tercer capítulo que evidenciará la política pública como respuesta a la problemática en su relación con las características de los paradigmas dominantes o emergentes.

Es importante indicar que se utiliza indistintamente el término deserción escolar y abandono escolar para referirse al hecho de no poder concluir los años de estudio.

Jóvenes y Adultos fuera del sistema educativo: una problemática que requiere especial atención

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares realizada en el año 2017 - EPH (2018a), la población adolescente y juvenil (15 a 29 años) está representada por el 27,8% de la población total. Este porcentaje es considerado como un importante bono demográfico, atendiendo a que es una población en etapa productiva, a la cual se le debe brindar una educación de calidad que les permita tener las capacidades necesarias y el capital humano para desenvolverse en la vida futura.

Al analizar el porcentaje de asistencia a una institución de enseñanza formal los datos muestran que la asistencia es de 97,2% para la población de 6 a 14 años (educación escolar básica), mientras que para la población de 15 a 17 años de edad es tan solo del 78,7%, constatándose un menor porcentaje de asistencia en la educación media. Así también, la asistencia es menor en el área rural con 71,2% frente al área urbana con 84,0%, y son los varones, tanto en el área rural como urbana, quienes tienen una menor asistencia que las mujeres.

Estudios realizados han puesto de manifiesto que una de las principales causas por las cuales los adolescentes y jóvenes no asisten a la educación media es la económica, siendo el motivo principal con un 35,1% la necesidad de trabajar, mientras que la falta de dinero en el hogar llega al 30,4%. Seguido de ello se manifiestan razones personales y familiares (13,6% y 13,1% respectivamente), quedando finalmente con un 6,8% aspectos que guardan relación con problemas en la oferta institucional u otras razones (Zavattiero y Serafini, 2016).

Siguiendo con los datos presentados por Zavattiero y Serafini (2016), si consideramos el sexo, las diferencias porcentuales entre los grupos podrían guardar relación con aspectos culturales que son propios de la sociedad paraguaya. Los varones abandonan mayormente los estudios por motivos económicos, mayor necesidad de aportar dinero dentro de la familia; mientras que las mujeres dejan la escuela por motivos familiares, relacionados a quedarse en la casa y/o al cuidado de otros familiares u hermanos pequeños. En la tabla 1 se puede apreciar la diferenciación.

Tabla 1
Porcentaje de la población adolescente y juvenil de 15 a 29 años de edad según razones para dejar de estudiar

Factores	Hombres	Mujeres
Económicos	74,6%	57,8%
Personales	15,5%	11,5%
Familiares	4,5%	22,5%
Institucional/Otros	5,4%	8,2%

Fuente: Elaboración propia en base a informe

Retomando los datos de la EPH (2018b), entre la población adolescente y joven de 15 a 29 años - 1.909.947 personas -, 61,5% no se encuentra estudiando (46,8% solo trabaja y el 14,7% no estudia ni trabaja). Si se separa por rangos de edad, quienes “solo trabajan” y no “estudia ni trabaja”, para el rango de 15 a 19 años se evidencia un 33,9% de inasistencia a una institución de enseñanza, lo que aumenta drásticamente en los siguientes rangos de edad, siendo de 70,7% de 20 a 24 años y de 85% de 25 a 29 años.

Tabla 2
Porcentaje de la población adolescente y juvenil de 15 a 29 años de edad según situación

	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Solo trabaja	21,21%	54,83%	69,31%
No estudia ni trabaja	12,66%	15,95%	15,67%
Total	33,87%	70,78%	84,98%

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH 2017

De esta manera, los datos relevan la necesidad de implementar políticas públicas eficientes para lograr el acceso: brindando ofertas educativas para todos los niveles; la permanencia: desarrollando contenidos educativos que sean atractivos y didácticos, dentro de un clima escolar adecuado; y la culminación de la educación media de los adolescentes. Por otra parte, la tasa de analfabetismo en Paraguay para la población de 15 años y más de edad es de 6,0% a nivel país, siendo mayor en área rural frente al área urbana (10,2% frente a 3,5%) y para las mujeres frente a los hombres (6,8% frente a 5,1%), evidenciándose la necesidad de reincorporar a la educación a estos jóvenes y adultos (EPH, 2018a).

Las causas de abandono escolar en la educación media, tiene consecuencias relacionadas con la dificultad de acceso a empleos de calidad y una limitada capacidad productiva de la fuerza de trabajo, además de afectar la autoestima y la valoración personal. Un último dato, sobre todo en materia de brindar una educación de calidad, que no lleve a la “salida” de los estudiantes, refiere al nivel alcanzado en las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo - SNEPE realizada en el año 2015, que mide los niveles de desempeño en las áreas de Matemática y Comunicación en el 3er, 6to y 9no

grado de la educación escolar básica y en el 3er curso de la educación media, considerando 4 niveles de logro, siendo el nivel I el más bajo y el nivel IV el más alto.

Los resultados de las pruebas aplicadas a nivel nacional en el año 2015 (MEC, 2018) arrojaron que el mayor porcentaje de estudiantes se encuentran en los niveles más bajos de logro. En el área de Comunicación el 30% de los alumnos del tercer curso se encuentran en el nivel I (comprensión literal, superficial o fragmentada del texto) y el 38% en el nivel II (comprensión inferencial del texto); mientras que solo un 6% logra el nivel IV (comprensión intertextual). En cuanto a los alumnos del noveno grado, el 32% se encuentra en el nivel I y el 36% en el nivel II, quedando solamente el 7% en el nivel IV.

Por su parte, en el área de Matemática, 30% de los estudiantes del tercer curso alcanzan el nivel I (reconocimiento de conceptos, objetos, elementos y cálculos directos) y el 42% el nivel II (solución de problemas del entorno cotidiano aplicando algoritmos de las operaciones básicas, solo el 7% logra el nivel IV (solución de problemas complejos con datos explícitos). En cuanto a los alumnos del noveno grado, el 32% se encuentra en el nivel I y el 40% en el nivel II, siendo el porcentaje igual al 7% en el nivel IV (MEC, 2018). Estudios demuestran que el nivel educativo alcanzado por una persona es un determinante importante para las futuras oportunidades que tendrá el joven en términos de empleo, salud, ingreso, entre otros (Levin, 2002 en Hoffmann y Stuardo, 2010).

Muchas veces las familias, sobre todo aquellas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, se ven obligadas a interrumpir la escolaridad de sus hijos, y quizás a buscar el consuelo en que ellos mismos tuvieron pocos años de estudio y a pesar de todo subsisten.

La necesidad de trabajar a edades tempranas sin lograr conciliar dicha actividad con los estudios, genera problemas para forjar una trayectoria laboral futura o en su adultez, que permita mejorar los ingresos y las condiciones de trabajo con el paso del tiempo (Zavattiero y Serafini, 2016, p. 53).

Evolución histórica de la educación paraguaya y los modelos de desarrollo

La educación paraguaya tuvo diversos comportamientos a lo largo de la historia. Por un lado, aquella desarrollada en los primeros años coloniales y los que sucedieron en la época de la dictadura, y por el otro, aquel sistema educativo post-dictadura, que a través de

la reforma educativa buscó consolidar el “sistema democrático” alcanzado con la caída del régimen autoritario (Rojas, 2010).

En el período colonial-hispánico, al parecer, la educación no se había constituido en un tema prioritario, quedando reducida al interés de las autoridades locales (gobernaciones, cabildos y órdenes religiosas). En este período por iniciativa de las autoridades locales surgieron las primeras escuelas que brindaban una educación elemental (aprender a leer, escribir, contar, religiosidad y artesanía), con falencias para la atención en zonas rurales y para la población indígena. Posteriormente los siglos XVII y XVIII presentaron mejoras a través de instituciones educativas más calificadas (Rojas, 2010). Todo este período podría tener relación con un modelo de desarrollo y Estado social minimalista del periodo exportador primario, cuyo fin era la escolarización primaria buscando la alfabetización y la formación básica (Filgueira, 2015).

La educación en el período independiente fue bastante cambiante, por momentos con avances y, por otros, con retrocesos, no siendo posible la educación media y superior durante la dictadura del Dr. Francia. En la época de los López, la educación toma un papel preponderante, se fomenta la educación primaria, las escuelas sustentadas por el Estado y padres de familia, se habilitan colegios y se cuenta con maestros extranjeros, creándose en este periodo la primera Ley de Educación Obligatoria de 1909. Seguidamente en el período de postguerra la educación paraguaya tuvo una importancia trascendental en la reconstrucción del país, dándose la instrucción primaria y normal, la enseñanza media y profesional, los institutos privados, la creación de la Universidad Nacional y la promulgación de una nueva Constitución (Rojas, 2010).

Siguiendo con el análisis de Rojas (2010) en la época de la dictadura militar:

La educación fue motivo permanente de preocupación y control de parte de la cúpula de poder por dos razones fundamentales: por una parte, por el reconocimiento de su importancia como un instrumento altamente eficaz de control ideológico y adoctrinamiento. Este interés es posible rastrear con suma facilidad a través de los discursos, mensajes presidenciales, planes educativos, etc. En segundo lugar, el ámbito educativo representaba a la vez un “poder social” importante de controlar y sumar como apoyo del gobierno tanto a través de los múltiples mecanismos de coacción y represión como de los estímulos prebendarios (p. 27).

Se puede inferir que el modelo de desarrollo y política social en los periodos de independencia y de postguerra fueron el de un Estado social de base contributiva durante el modelo de sustitución de importaciones donde se fortaleció la oferta de enseñanza primaria y se amplió la oferta en la educación media y la de un Estado social del modelo liberal exportador con una mayor descentralización de la oferta (Filgueira, 2015).

Si se considera que años posteriores a la caída de la dictadura se plantea la urgencia de una reforma de la educación y del sistema educativo, es de pensar que la educación paraguaya se encontraba en una situación preocupante. Y esta reforma educativa planteó importantes cambios a nivel de diseño y de configuración institucional, pero ¿hasta que punto logró disminuir las desigualdades sociales y romper con esa situación de diferenciación social de la dictadura?

A lo largo de estos últimos años se ha visualizado un crecimiento económico en Paraguay, según datos proporcionados por el Banco Mundial (2018) la economía entre los años 2004 y 2017 creció al 4,5% anual en promedio, pero este crecimiento no se ha reflejado en una sensación de mayor distribución equitativa de los ingresos y en la disminución de la desigualdad de oportunidades, sobre todo en aspectos que guardan relación con el acceso a servicios básicos, en nuestro marco de análisis, el acceso a la educación.

Un aumento importante de los gastos sociales en educación, en los últimos veinte años, ha sido clave para lograr progresos en la matrícula escolar, en el crecimiento de la cobertura de la educación secundaria y en la implantación de programas compensatorios. Sin embargo, estos gastos siguen aún siendo limitados para alcanzar todas las metas de la política educativa. Asimismo, los logros han sido principalmente cuantitativos, permaneciendo una deuda significativa en la calidad de la educación. (Ortiz, 2012, p. 11)

En el documento de Ortiz (2012) se plantea que el desafío para la educación paraguaya consiste en lograr una educación de calidad, que no solo refleje avances cuantitativos, sino que sobre todo la oferta educativa logre el desarrollo de competencias cognitivas, así como la formación para el mundo laboral y la ciudadanía. Afirma que “(...) la masificación resultante de las dos décadas que siguieron a la implementación de la

reforma educativa, generó el problema crítico de expandir el acceso sin garantizar la retención” (p. 13).

La reforma educativa logró importantes avances como la universalización de la educación, pero no consideró la existencia de otros condicionantes sociales que impiden el real acceso, permanencia y culminación, manteniendo de esta manera la desigualdad social.

El proceso educativo no está basado en una estructura social que facilita y promueve la distribución de las oportunidades. La desigualdad social imperante sirve más bien de freno a la inclusión en los diferentes niveles del proceso educativo. Porque la exclusión educativa, identificada como una de las causas de la exclusión social, tiene su origen en la desigualdad social y se asocia a problemas tales como la pobreza económica, la segregación socioespacial y la discriminación sociocultural. (Ortiz, 2012, p. 14)

En todo este tiempo, los más afectados y a quienes no se les había prestado la debida atención eran las personas jóvenes y adultas, que quienes a lo largo de la historia y por diversos motivos tuvieron que abandonar la educación. De esta manera la EPJA toma fuerza, y en la Ley N° 5.749/2017, que establece la carta orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias se menciona en su Art. 4 a la educación básica y establece los niveles educativos, los cuales son: a) La educación inicial; b) La educación escolar básica; c) La educación media, y d) **Educación permanente de personas jóvenes y adultas.**

La importancia de responder a este colectivo y la definición de una Política Pública, son los elementos que analizaremos en el siguiente apartado.

Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas: análisis desde los paradigmas de la política social

Luego de la Reforma Educativa, la educación en Paraguay buscó garantizar la incorporación de los niños y niñas desde la educación inicial y a su vez aumentó el porcentaje de acceso sobre todo a la Educación Escolar Básica y en menor medida a la Educación Media.

Pero aún había una deuda histórica con las personas jóvenes y adultas que no habían podido culminar sus estudios.

En ese marco se elabora la Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, con el objetivo de garantizar el acceso, la aceptabilidad, la adecuación cultural, la eficiencia y la equidad de la educación de personas jóvenes y adultas como bien público y como derecho humano, particularmente para las poblaciones históricamente vulneradas (MEC, 2012, p. 67).

Esta política fue diseñada por la Dirección General de Educación Permanente, dependiente del Ministerio de Educación y Ciencias y es el resultado de un proceso de construcción participativa con todos los sectores involucrados, dirigida especialmente a las personas excluidas del sistema educativo y con alto grado de vulnerabilidad (MEC, 2012). De manera a comprender el aporte de una política pública en educación, Henríquez (2013), la define como:

“... la intervención del Estado y sus organizaciones en educación para la toma de decisiones de una autoridad pública que, con base en información técnica-diagnóstica sobre educación de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el adulto, sigue un procedimiento formal con la participación de actores o agentes que, en un contexto y proceso político de confrontación y articulación de intereses, plantean acciones para resolver de manera eficiente, eficaz y con equidad, las necesidades y problemas de las comunidades educativas y ciudadanos, con el fin de generar valor público y bienestar social” (p. 226).

En este sentido el debate en torno a la EPJA toma mayor fuerza, ya que la educación como bien público debe ser garantizada a lo largo de toda la vida, posibilitando una mayor participación en la sociedad y mejores condiciones de vida.

De esta manera, el Estado elabora una política basada en el análisis de las necesidades de los sectores más desfavorecidos, creando las condiciones necesarias para el goce pleno del derecho a la educación. Dentro de esta política se habla de romper con las desigualdades existentes entre las personas y lograr una educación en igualdad de condiciones. Si al inicio la EPJA planteaba quizás darles herramientas para que sepan leer y escribir, hoy se habla de una educación que “genere el círculo virtuoso del desarrollo, que asegure el aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a ser, aprender a convivir para toda la vida (MEC, 2012, p. 18).

Fernández y Hernández (2013), comprenden que la inclusión educativa “se relaciona con el acceso, la permanencia, la participación y los logros de todos los estudiantes, con especial énfasis en aquellos que por diferentes razones están excluidos o en riesgo de ser marginados” (p. 28). Por ende, las políticas de inclusión educativa, desean transformar el sistema educativo con el fin de que sea capaz de responder a la diversidad y que el derecho a la educación con igualdad se efectivice.

“Se redefinieron los objetivos de trabajo, planteándose el énfasis en la educación como bien público y como derecho humano, pero principalmente se destaca como población prioritaria a las personas excluidas del sistema educativo y con alto grado de vulnerabilidad. Además, se amplía el sentido de la educación de personas jóvenes y adultas, que pasó de estar reducida a la alfabetización, a ser comprendida en un sentido amplio. Desde principios de los 80, la educación de personas jóvenes y adultas tiende al desarrollo personal y organizacional en centros integrados de acción comunitaria” (MEC, 2012, p. 19).

Como se ha podido observar, si bien la Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, plantea dar respuesta a una población más desfavorecida, la de jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad, es interesante pensar en la concepción de su diseño y como este se puede relacionar con los paradigmas de la política social, tomando de referencia el documento elaborado por Franco (1996).

Este autor plantea que existen dos tipos de paradigmas, uno originado en la fase de sustitución de importaciones (dominante) y otro que busca emerger (emergente). El paradigma dominante o tradicional guarda relación con las formas en que se organiza la economía de los países, siendo económicas transnacionales o de mayor monopolio; mientras que el paradigma emergente es la nueva forma de salida de la pobreza que se comenzó a visualizar en algunos países de Latinoamérica y los países del Este, planteando una nueva organización que apuntara a inversiones de los países en el marco de microempresas, cooperativismo, crecimiento colectivo, entre otros (Franco, 1996).

En la tabla 3 se presentan los elementos de los paradigmas y hacia dónde se plantearía la Política de educación de personas jóvenes y adultas.

Tabla 3
Paradigmas de la Política Social y las características observadas en la Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas

Características	Paradigmas	
	Dominante	Emergente
Institucionalidad I	Responsabilidad Estatal	Pluralidad de subsectores
Institucionalidad II	Centralismo	Descentralización
Toma de decisiones	Burocrática	De Proyectos
Fuentes de recursos	Estatal	Cofinanciación
Asignación de recursos	De la Oferta	Subsidio de la Demanda
Objetivo	Universalismo de la Oferta	Universalidad de la Satisfacción
Criterios de prioridad y expansión del sistema	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo	Primero, los más necesitados
Población Objetivo	Clase media – Grupos organizados	Pobres
Enfoque	En los medios	En los fines
Indicador	Gasto Público Social	Relación Costo-Impacto

Fuente: Elaboración propia en base a Los paradigmas de la Política Social en América Latina, Franco, R., 1996.

Como se puede observar las flechas plantean que la política se ubica más dentro de lo que sería un paradigma emergente. Ahondando en algunas de las características señaladas en la tabla 3, en cuanto a la institucionalidad, la política tiene una tendencia hacia la pluralidad de subsectores (paradigma emergente), ya que, en algunos casos, involucra a instituciones privadas en la realización de cursos de finalización de la educación media, donde las empresas ceden espacio, tiempo; aunque aún se da un control por parte del Estado en los delineamientos curriculares, la responsabilidad estatal, planteamiento que sugiere el paradigma dominante ya no es absoluta. Con esto se puede observar a su vez un proceso de descentralización, donde desde la Política las acciones pueden ser llevadas a cabo por instituciones públicas, privadas o subvencionadas. Por otra parte, la EPJA se enmarca dentro de una serie de programas y proyectos que buscan responder a las necesidades de los sectores, y en ese sentido, se han llevado adelante experiencias con población en contextos de encierro y con población de trabajadoras domésticas.

En cuanto a la fuente de recursos, en algunas ocasiones se puede visualizar una cofinanciación, como ya mencionamos por parte de otras instituciones, pero a su vez los recursos provienen del ente estatal.

En cuanto al objetivo buscado la universalización de la satisfacción (paradigma emergente) es parte de la política educativa porque plantea la atención a una población prioritaria que son las personas excluidas y más vulnerables, guardando relación con los criterios de prioridad y expansión del sistema que va hacia los más pobres y busca no estar reducida a la alfabetización, sino a darle un sentido más amplio a la educación de estas personas.

Algunas consideraciones que tomaron relevancia en el documento de Franco (1996) deja en duda de si realmente procesos de descentralización o atención específica a un sector, logran una inclusión real dentro del sistema educativo. El discurso de que la educación paraguaya es inclusiva no se concreta en la práctica, entonces ¿se logrará este enfoque inclusivo trabajando y respondiendo puntualmente a sectores más vulnerables? ¿No se está estigmatizando más a esta población?, pero a la vez es una problemática que no podrá mejorar si sólo se trabaja desde el sistema educativo como tal.

Así también, se percibe poca utilización de la evidencia que se puede recoger de las escasas sistematizaciones o evaluaciones que se realizan a los programas, por la cual no se pueden tomar decisiones sobre lo que está resultando, para potenciarlas, y lo que no, para mejorarlas. Se tiene como miedo a esa capacidad de innovación y se continúa haciendo de la manera en la cual fue concebida.

Otro punto importante de análisis es aquel que refiere al objetivo de la política de personas jóvenes y adultas, donde la atención, como ya lo dijimos, “(...) se sustenta en el principio de equidad, según el cual, para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son económicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva)” (Franco, 1996, p. 13), respondiendo, tal vez, a la interrogante de la estigmatización de la población con una intervención focalizada.

Resultante de este análisis, se puede inferir que la Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, apunta a una tendencia de paradigma emergente, buscando de esa manera que no se perpetúen viejas prácticas, sino que se apele al establecimiento de

alternativas o políticas que mejoren las condiciones de vida y por ende del desarrollo de la sociedad paraguaya.

Conclusiones

La educación paraguaya, a lo largo de su historia ha buscado responder de la mejor manera posible a las necesidades educativas de la población, logrando sobre todo una mayor matriculación en los primeros años de la educación (primera infancia) y el acceso a la educación escolar básica y media. Por otra parte, ha modificado su estructura organizativa, desde una mirada de mayor descentralización de los diferentes niveles (inicial, básica, media, superior, profesional) y actores (población campesina, población indígena, población de personas con discapacidad, entre otros), pero quizás la reforma educativa ha perdido el norte en cuanto a brindar una educación de calidad para todos y todas.

En ese contexto, la problemática de jóvenes y adultos que están fuera del sistema escolar, es grave y va en aumento, porque no solo guarda relación con tener instituciones adecuadas y accesibles para este colectivo, sino con garantizar otros aspectos, posiblemente externos, que condicionan la asistencia y culminación de los años de estudios (inicial hasta la media), siendo uno de los determinantes más relevantes, el económico.

En el análisis de la evolución de la educación paraguaya se puede visualizar como varios de estos aspectos (económicos, familiares, personales) no tuvieron la relevancia necesaria para el diseño del modelo educativo, lo que repercutió en que, como ya dijimos, los avances se visualicen en aspectos mas cuantitativos que cualitativos y que no existan respuestas claras cuando estos condicionantes aparecen con fuerza en la vida del estudiante.

Si ponemos el foco en el diseño de la Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, se puede inferir que la idea de enfocarse en una población que ha bastante invisibilizado es de suma importancia, pero quizás habría que ahondar mejor en el diseño de la política y de los diferentes enfoques que tienen cada uno de los programas que se desarrollan.

El trabajo de educación con personas jóvenes y adultas, requiere comprender las realidades concretas en las que las poblaciones se desenvuelven, entendiendo que las

personas que las conforman tienen diferentes formas de ser y de actuar; además de conocer los marcos legales, institucionales y políticos de acción; la importancia de poder articular con otras dependencias del MEC, con las organizaciones están trabajando con los diversos actores y las organizaciones locales propias que pudiesen existir. Considerar estos aspectos es fundamental para que una política pueda responder de manera efectiva a una realidad que se evidencia en el país.

Si se considera que la Política Pública de Personas Jóvenes y Adultas se plantea desde un paradigma emergente que como se ha mencionado pretende que las poblaciones salgan de la pobreza, la educación de este colectivo debe ser garantizada. De todas maneras, se debe ser consciente que probablemente cortar con el círculo de la pobreza no sea fácil, pero la educación es un derecho fundamental para brindar herramientas necesarias para que sea posible. Por último, las políticas públicas en la actualidad deben ser pensadas desde un conjunto, es decir, no podemos hablar de garantizar políticas educativas sino estamos logrando garantizar políticas de protección social, la relación entre éstas y otras es ineludible.

A pesar de estos esfuerzos estamos manteniendo una desigualdad social y no estamos logrando disminuir los altos porcentajes de jóvenes y adultos que no concluyen los años de estudios planteados en la educación formal, avalados por los datos estadísticos; en consecuencia, se hace imperiosa la necesidad de evaluar la implementación y revisar el diseño de las propuestas para así tener una respuesta acorde a los nuevos paradigmas de la cuestión social, pero sobre todo, eficientes y eficaces para una población que tanto lo necesita.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (2018, oct. 16). *Banco Mundial*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>
- Dirección de Estadística, Encuestas y Censo. (2018a). Población juvenil encuesta permanente de Hogares 2017. Paraguay: Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2018b). Principales resultados encuesta permanente de Hogares 2017. Paraguay: Fernando de la Mora.
- Fernández Batanero, J. & Hernández Fernández, A. (2013). Liderazgo directivo e inclusión educativa Estudio de casos. *Perfiles Educativos*, 35 (142), 27-41.

- Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En F. Filgueira, S. Cecchini, R. Martínez & C. Rossel. *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización.* (pp. 49-84). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la Política Social en América Latina.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).+-
- Henríquez Agarín, H. (2013). Políticas públicas en educación y desarrollo en la región Caribe. *Revista de Economía del Caribe*,(12), 217-246. Recuperado de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/viewFile/5899/3523>
- Hoffman, V. & Stuardo, J. P. (2010). Estrategias de prevención de la deserción. *Revista de Educación*, (No. extraordinario), 257-280.
- Instituto Desarrollo. (2013). Evaluación Final Programa de Educación Básica Bilingüe y Media. Asunción, Paraguay: PRODEPA KO'E PYAHU.
- Ortiz Sandoval, L. (2012). Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 42(4),55-90.
- Republica del Paraguay (2010). Ley N° 4.088 Que establece la gratuidad de la educación inicial y la educación media. Paraguay.
- República del Paraguay: MEC. Ministerio de Educación y Ciencias. (2018). *Presentación de los resultados de la evaluación acional de los aprendizajes* [Diapositiva PowerPoint]. Recuperado de https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15076?1536060662
- República del Paraguay: MEC. Ministerio de Educación y Cultura. (2011). *Ñamyendy tata. Encendemos el fuego. Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas 2011-2024.* Asunción: MEC . Recuperado de https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/7179
- Rojas Cuenca, F. (2010). Evolución de la Educación Paraguaya. Paraguay: Universidad Tecnológica Intercontinental.
- Zavattiero, C. & Serafini, V. (2016). *Paraguay Joven Informe sobre Juventud.* Asunción, Paraguay: Secretaría Nacional de la Juventud y UNFPA.