



Diagnóstico, teoría e intervenciones públicas para abatir el abandono escolar en la educación secundaria de segundo ciclo: aprendizajes desde América Latina.

Diagnosis, theory and public interventions to reduce early school dropout in upper secondary education: learning from Latin America.

Francisco Miranda López

Miranda López, F. (2018). Diagnóstico, teoría e intervenciones públicas para abatir el abandono escolar en la educación secundaria de segundo ciclo: aprendizajes desde América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9(14), pp 11-30.

Resumen

En este artículo se establece un mapa de los aspectos centrales de orden empírico y conceptual sobre el abandono escolar de los jóvenes en la educación secundaria alta; asimismo, se identifican y analizan las características y tendencias de algunas de las políticas y programas que se han diseñado e implementado para disminuir el abandono escolar en 12 países de la región latinoamericana.

El artículo se divide en cuatro apartados. En el primero, con base en información estadística, se sitúa al abandono escolar en la secundaria alta como un problema público relevante. Asimismo, se pasa revista y se ordenan las que, derivado de los aportes de estudios, encuestas y de la literatura en general, se han considerado como las principales causas del abandono en este nivel educativo. En el segundo apartado se presentan los aportes teóricos que se consideran como los más adecuados para generar un marco analítico que permita analizar a este problema educativo.

En el tercero, se describen las principales acciones y resultados de política pública en los 12 países de referencia, identificando características y ámbitos de transformación para mejorar la permanencia escolar. Finalmente, en las conclusiones se presenta un balance y algunas recomendaciones para fortalecer la acción pública orientada a mejorar la permanencia escolar¹.

Palabras clave: educación secundaria alta, política pública, permanencia escolar, calidad educativa, equidad educativa.

Abstract

This article establishes a scheme that orders the main empirical and conceptual elements about school dropout in Upper-Secondary Education. This paper also identifies and analyzes the characteristics and trends of policies and programs designed and implemented to reduce school dropout in 12 Latin American countries.

The article contains four main sections. The first one describes school dropout in Upper-Secondary Education as a relevant public problem. In addition, the text reviews and orders the main causes of dropout in this educational level, as a result of a review of studies, surveys and literature in general. The second section presents the theoretical contributions that are considered as the most appropriate to generate an analytical framework that allows analyzing this educational problem.

The third section describes the main actions and results of public policy in the 12 countries of reference, and identifies their characteristics and areas of transformation to improve school attendance. Finally, the conclusions present a balance and some recommendations to strengthen public action aimed at improving school attendance².

Keywords: Upper-Secondary Education, public policy, school attendance, educational quality, educational equity.

¹ Debe destacarse que este trabajo, deriva de otro que aborda el tema a nivel nacional. Dado el interés del autor por contar con una visión regional, se decidió hacer una versión para América Latina. Sin embargo, el documento, por los datos y análisis comparados, puede ser considerado como inédito.

² It should be noted that this work derives from another that addresses the issue at the national level. In response to the author's interest in having a regional vision, it was decided to make a version for Latin America. However, the document, by the data and comparative analysis, can be considered as unpublished.



Introducción

La pobreza, la desigualdad y la exclusión, sin duda, son los principales problemas en América Latina. Estas dificultades se extienden y se acentúan particularmente en la educación que recibe la población más vulnerable, por lo que se sigue ofreciendo una educación pobre y desigual para los más pobres y desiguales.

Aun cuando se está lejos de asegurar un nivel aceptable de equidad, desde hace al menos dos décadas, la mayoría de las políticas públicas en la región se ha dirigido a generar mayor igualdad en la distribución de los ingresos y en el acceso a bienes y servicios que le aseguren a toda la población mejorar su nivel de vida con independencia de su origen social; garantizar el derecho a la educación es una de ellas.

En este marco, desde 1990, en la Declaración Mundial de la Educación Para Todos se estableció la necesidad de que todos los niños, adolescentes, jóvenes y adultos tuvieran acceso a la educación, al ser considerada como un derecho fundamental que condiciona la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje y la participación en la sociedad. Diez años después, en el año 2000, mediante el Marco de Acción de Dakar, los países refrendaron el compromiso colectivo de asegurar la Educación para Todos. Y en 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015), colocó en el centro de sus preocupaciones lograr que la educación, como derecho humano fundamental y cuya garantía es obligación del Estado, sea inclusiva, equitativa y de calidad, a fin de promover y asegurar la no discriminación en el acceso a oportunidades de aprendizaje post-básico (Naciones Unidas, 2015).

Es clara la evolución que ha tenido la concepción del derecho a la educación, mismo que inició estrechamente ligado a la idea fundamental de garantizar el acceso universal a la escuela, principalmente a través de las leyes de escolaridad obligatoria, y que posteriormente, además del acceso, incorporó el derecho a aprender, y quizá, más recientemente se ha volcado a considerar elementos institucionales y de oferta educativa, así como la generación de condiciones de equidad en las oportunidades.

Visto así, la garantía del derecho a la educación se expresa concretamente cuando las niñas, niños y adolescentes: i) acceden, desde sus primeros años de vida a una oferta educativa de calidad, con énfasis en aquéllos que enfrentan condiciones desfavorables; ii) siguen trayectorias escolares hasta completar la secundaria alta, sin rezago y egresan de acuerdo con la edad típica de terminación, en condiciones de oferta flexibles; y iii) adquieren los aprendizajes relevantes que responden a sus necesidades en contextos culturales y sociales diversos (Miranda e Islas, 2016; Miranda, 2018).

Si bien, estos elementos han orientado las políticas educativas en todos los países de la región, los datos muestran que los resultados no son los esperados. En el estudio realizado por D'Alessandre (2017) sobre las trayectorias escolares efectivas de niñas, niños y adolescentes, así como su evolución durante la última década en la región, se indica que existe una brecha entre la trayectoria escolar teórica y la efectiva de la población.

En ese sentido, para la población de 9 a 11 años, la brecha es de 2.5%; es decir, dos de cada cien niños y niñas están fuera de la escuela, además, afecta en mayor medida a quienes viven en hogares con bajo nivel de ingresos y que se encuentran en áreas rurales. La brecha es mayor entre los adolescentes de 15 a 17 años (21%), lo cual significa que una quinta parte de esta población no asiste a la escuela; de ellos, la mitad no ingresó nunca a la educación secundaria alta y la otra, abandonó durante los primeros grados. Esta brecha opera, en lo general, en perjuicio de los varones y de los adolescentes que viven en zonas rurales.

Es claro que, en América Latina, todavía existen brechas de equidad en el cumplimiento del derecho a la educación, las cuales son mayores en la secundaria alta, que se expresa, no solo en los déficits de acceso entre diversos grupos poblacionales, sino también en las dificultades que enfrentan los adolescentes para permanecer en la escuela. A ello se suma que, aun cuando logran quedarse en ella, no obtienen aprendizajes ni desarrollan las competencias necesarias para el desarrollo de una vida exitosa y su eventual incorporación al mundo del trabajo.

Este artículo tiene el objetivo de realizar un balance y describir la magnitud y dimensiones del problema, particularmente en lo relativo al abandono escolar de los jóvenes en su transcurso durante la secundaria alta (CINE 3)³, para luego pro-

³ La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) es un instrumento utilizado para acopiar, compilar y presentar indicadores y estadísticas de educación comparables tanto dentro de un país como a nivel internacional. La CINE 3 corresponde al segundo ciclo de enseñanza secundaria,



poner algunas aportaciones teóricas y la revisión de los principales programas gubernamentales y acciones públicas que se han desarrollado en la región. Al final, además de plantear las conclusiones más importantes, se proponen algunas recomendaciones para fortalecer la política pública en la materia.

Para cumplir con el objetivo propuesto, se optó por una metodología cualitativa que, además de la recuperación de información estadística sobre los sistemas educativos regionales, la cual considero los datos más recientes disponibles para cada país, consistió en la revisión documental y su posterior análisis de planteamientos teóricos, experiencias e informes de resultados de las políticas y programas dirigidos a disminuir el abandono en la educación secundaria alta.

Debe destacarse que, las políticas y programas analizados pertenecen a los países latinoamericanos que establecen a la secundaria alta como nivel educativo obligatorio, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Se consideró este criterio debido a que la educación, como un derecho, se vincula fuertemente con la idea de garantizar el acceso universal a la escuela a través de las leyes de escolaridad obligatoria.

I. El problema público

a. Brechas en el acceso, la permanencia y el logro educativo

En el año 2000, la tasa de escolarización de la población de 15 a 17 años en América Latina fue de 69.4%, y en 2013 ascendió a 76.6% (SITEAL, 2015). Durante ese periodo hubo un importante aumento en la incorporación de adolescentes pertenecientes a familias de bajo nivel socioeconómico y de áreas rurales, sin embargo, las brechas en las tasas de escolarización asociadas a estas variables continúan siendo considerables, en perjuicio de las poblaciones más vulnerables (Tabla 1).

Tabla 1. Tasa de escolarización de la población de 15 a 17 años según nivel socioeconómico, área geográfica y sexo. América Latina, 18 países. cca. 2000-2013

Año	Nivel socioeconómico			Área geográfica			Sexo		
	Bajo	Alto	Brecha (b-a)	Rural	Urbana	Brecha (r-u)	Varón	Mujer	Brecha (v-m)
2000	55.0	89.2	-34.2	51.9	75.5	-23.6	68.5	70.3	-1.0
2013	65.9	90.4	-24.5	61.8	79.8	-18.0	76.3	77.0	-0.7

Fuente/ elaboración propia con base en Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (2015). Escolarización y Adolescencia en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (2000–2013). La tasa de escolarización es “el porcentaje de personas en edad escolar que asiste a algún establecimiento de la educación formal independientemente del nivel de enseñanza que cursan. En términos operativos, es el cociente entre la población que asiste al sistema educativo formal de cada grupo de edad y el total de población de ese grupo de edad, por cien” (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, 2017).

La situación entre y al interior de los países estudiados es heterogénea. Chile y Argentina sobresalen con una tasa mayor a 90%. Mientras que, en Honduras y Perú, apenas asiste a la escuela, poco más de la mitad. Las brechas más amplias se encuentran entre los adolescentes provenientes de las áreas rurales (Honduras y México), los hogares socialmente más desfavorecidos (Uruguay y Honduras) y, en menor grado, en los varones (Honduras y Uruguay) (Tabla 2).

también denominada secundaria alta o educación media y la edad teórica es de los 15 a los 17 años (SITEAL, 2018). Es en esta última, en donde se centra el presente artículo.



Tabla 2. Tasa de escolarización de la población de 15 a 17 años, por nivel socioeconómico, sexo y área geográfica

País	Total	Nivel socio económico				Sexo			Área geográfica		
		Bajo	Medio	Alto	Brecha	M	F	Brecha	Rural	Urbano	Brecha
Chile	95.5	94.4	95.6	98.6	-4.2	95.2	95.7	-0.5	92.9	95.7	-2.8
Argentina	90.6	86.7	94.7	97.8	-11.1	89.6	91.6	-2	*	90.6	n/a
República Dominicana	88.3	90.3	87.9	91.3	-1.0	89.0	87.4	1.6	85.3	89.7	-4.4
Bolivia	86.8	90.1	89.7	88.0	2.1	87.1	86.5	0.6	81.1	89.4	-8.3
Brasil	85.0	83.1	86.4	92.1	-9	84.6	85.5	-0.9	81.6	85.8	-4.2
Ecuador	83.8	82.7	87.3	94.5	-11.8	84.8	82.7	2.1	85.3	89.7	-4.4
Uruguay	82.1	76.3	89.4	97.2	-20.9	79.1	85.6	-6.5	74.4	83.7	-9.3
Costa Rica	81.7	79.1	87.8	94.8	-15.7	78.9	84.8	-5.9	76.1	86.4	-10.3
Paraguay	79.3	82.2	88.3	89.7	-7.5	77.6	81	-3.4	70.5	86.1	-15.6
México	73.4	71.8	76.7	87.8	-16	73.9	72.9	1	61	77.5	-16.5
Perú	57.3	57.9	58.4	57.6	0.3	57.2	57.4	-0.2	55.8	57.8	-2.0
Honduras	53.4	66	74.1	85.3	-19.3	48.5	58.8	-10.3	37.2	74.6	-37.4

Fuente/ elaboración propia con datos de SITEAL. La información disponible para Brasil, Chile y Uruguay corresponde a 2015; para Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Paraguay son de 2014; para República Dominicana y Perú, 2013; para Costa Rica, 2012 y para Honduras, 2011.

El abandono escolar, también es un problema importante en los países de referencia. Uruguay es un caso curioso, pues si bien reporta una tasa de asistencia a la escuela mayor a 80%, alrededor de una cuarta parte de los adolescentes la abandona. En una situación similar se encuentran México, Argentina y Brasil, con tasas de abandono también preocupantes. Mientras que Bolivia, Paraguay, Honduras y Chile, reportan las tasas de abandono más bajas (Tabla 2 y 3).

Los datos públicos disponibles para diferenciar el abandono por área geográfica, sostenimiento y sexo, no se encontraron para todos los países. Sin embargo, con base en lo consultado se realiza una aproximación básica, con la cual no se pretende hacer ningún tipo de generalización. Por área geográfica, en tres (Brasil, Ecuador y Chile) de los cinco países con información disponible, el abandono es mayor en la zona urbana; en Perú, es más alto en el área rural; en tanto que, en República Dominicana no se identifican diferencias (Tabla 3).

Tabla 3. Tasa de abandono por área geográfica, sostenimiento* y sexo, 2015.**

País	Total	Área geográfica			Sostenimiento			Sexo		
		Rural	Urbano	Brecha	Público	Privado	Brecha	M	F	Brecha
Uruguay	24.3	*	*	*	*	*	*	*	*	*
México	14.4	*	*	*	14.0	15.9	-1.9	16.5	12.3	4.2
Argentina	13.1	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Brasil	11.2	11.1	12.0	0.9	12.3	3.8	8.5	*	*	*
Perú	7.6	8.2	7.3	-0.9	*	*	*	7.8	7.3	0.5
Costa Rica	7.5	*	*	*	*	*	*			
República Dominicana	6.5	6.5	6.5	0.0	7.2	3.7	3.5	7.7	5.4	2.3
Ecuador	5.6	5.1	5.6	0.5				5.1	6.1	-1
Bolivia	4.5	*	*	*	4.9	1.9	3.0	5.3	3.8	1.5
Paraguay**	4.2	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Honduras	3.4	*	*	*	*	*	*	3.9	3.1	0.8
Chile	2.5	0.9	4.2	3.3	*	*	*	2.8	2.3	0.5

* Dato no disponible. **Sólo en el caso de Paraguay, la tasa de abandono corresponde a 2014. ***Los términos: dependencia administrativa, sector y sostenimiento hacen referencia a la responsabilidad de la gestión de los servicios educativos. La cual puede ser pública o privada. La primera se refiere a los que son administrados directamente por el Estado, mientras que la segunda alude a los administrados por particulares. En Brasil y Bolivia se conoce como dependencia administrativa, en México como sostenimiento y en República Dominicana como sector.



Fuente/ Ministerio de Educación de Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y de República Dominicana; Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay; Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay; Ministerio de Educación Pública de Costa Rica; Ministerio de Desarrollo Social de Chile; Secretaría de Educación de Honduras; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira de Brasil e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México. El abandono escolar es el porcentaje de estudiantes matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel de enseñanza en particular, que no se vuelve a matricular al año lectivo siguiente, respecto al total de los estudiantes matriculados inicialmente.

Por tipo de sostenimiento, en Brasil, República Dominicana y Bolivia, la tasa de abandono es mayor en el público; por su parte, en México es mayor en el privado. Por sexo, en todos los países, excepto en Ecuador, los hombres son quienes más abandonan (Tabla 3).

Con respecto al logro académico, los resultados de la prueba PISA 2015 indican que los adolescentes de Chile, Uruguay y Argentina obtienen los mejores puntajes en Matemáticas, Lectura y Ciencias. Los puntajes más bajos los obtienen en República Dominicana, Brasil y Perú. En matemáticas y ciencias, los varones adquieren puntajes más altos que las mujeres; mientras que, en lectura, las mujeres superan a los varones. Por sostenimiento, en siete de los ocho países con información disponible, los puntajes siempre son mejores en el privado. Sobresale el caso de Costa Rica, cuyos puntajes son mejores en el sostenimiento público (Tabla 4).

Tabla 4. Logro en matemáticas, lectura y ciencias por sexo y tipo de sostenimiento, 2015.

a. Matemáticas

País	Total	Sexo			Sostenimiento		
		F	M	Brecha	Público	Privado	Brecha
Chile	423	413	432	-19	396	440	-44
Uruguay	418	412	425	-13	404	494	-90
Argentina	409	400	418	-18	400	440	-40
México	408	404	412	-8	405	428	-23
Costa Rica	400	392	408	-16	401	393	8
Perú	387	382	391	-9	368	428	-60
Brasil	377	370	385	-15	368	461	-93
República Dominicana	328	330	326	4	317	364	-47

b. Lectura

País	Total	Sexo			Sostenimiento		
		F	M	Brecha	Público	Privado	Brecha
Chile	459	465	453	12	429	477	-48
Uruguay	437	448	424	24	422	518	-96
Argentina	425	433	417	16	413	466	-53
México	423	431	416	15	419	455	-36
Costa Rica	427	435	420	15	429	420	9
Perú	398	401	394	7	375	448	-73
Brasil	407	419	395	24	400	492	-92
República Dominicana	358	373	342	31	344	406	-62



c. Ciencias

País	Total	Sexo		Brecha	Sostenimiento		
		F	M		Público	Privado	Brecha
Chile	447	440	454	-14	419	465	-46
Uruguay	435	431	440	-9	422	508	-86
Argentina	432	425	440	-15	422	467	-45
México	416	412	420	-8	412	442	-30
Costa Rica	420	411	429	-18	420	414	6
Perú	397	392	402	-10	379	437	-58
Brasil	401	399	403	-4	392	486	-94
República Dominicana	332	331	332	-1	321	372	-51

Fuente/ PISA, 2015.

Se puede colegir, que la secundaria alta en América Latina enfrenta diversos desafíos. Sobresale la necesidad de consolidar su expansión y el logro de aprendizajes, especialmente a la población más desaventajada; además de empujar acciones y estrategias que permitan reorientar y redefinir las condiciones de la oferta educativa y los procesos internos al interior de las escuelas. Identificar cuáles son las mejores maneras no es tarea fácil. Por lo que, conocer y ponderar sus causas en cada caso particular, resulta urgente. A continuación, se presenta un ejercicio que intenta ordenar las que, diversos estudios y encuestas, han venido subrayando.

b. Causas asociadas al abandono escolar

Entre los aportes más sobresalientes sobre las causas del abandono escolar, se ubica el trabajo de Hammond, Linton, Smink y Drew (2007), en el cual el riesgo de abandono se organiza en tres dominios fundamentales: individual, familiar y social (Tabla 5).

Tabla 5. Categorías y factores de riesgo escolar

CATEGORÍA DE RIESGO	FACTORES DE RIESGO
Dominio individual	
Características de antecedentes personales Responsabilidades adultas tempranas Desempeño escolar Participación en la escuela Comportamiento escolar	Tiene una discapacidad o una perturbación emocional Muchas horas de trabajo Paternidad/maternidad temprana Bajo aprovechamiento Repetición/extra-edad para el grado cursado Asistencia escolar baja Bajas expectativas educativas Bajo compromiso con la escuela Sin participación extracurricular Faltas de disciplina y mal comportamiento
Dominio familiar	
Características de antecedentes familiares Participación y compromiso familiar con la educación	Nivel socioeconómico bajo Bajo nivel educativo de los padres No vive con ambos padres naturales Bajas expectativas educativas Poco contacto con la escuela
Dominio escolar	
Características de la escuela Clima del ambiente escolar	Escuelas con matrícula muy alta Malas relaciones interpersonales entre alumnos y maestros Maestros no comprometidos con el apoyo a los estudiantes Planes y programas de estudios más rigurosos y focalizados

Fuente/ elaborado a partir de Hammond, et. al., 2007.



De hecho, el conjunto de categorías y factores de riesgo escolar mencionados, son los que utiliza el National Dropout Prevention Center de los Estados Unidos de América como eje de sus análisis, intervenciones institucionales y estrategias de movilización social para enfrentar los problemas de abandono escolar que afectan a adolescentes y jóvenes. Si bien el texto no refiere específicamente a la secundaria alta, sí alude a los adolescentes, por lo que ha sido útil como punto de referencia para pensar el problema en este nivel educativo.

Desde América Latina también se han desarrollado importantes esfuerzos analíticos para dar cuenta de las causas del abandono escolar de los adolescentes en América Latina, mismas que son múltiples, variadas y de naturaleza distinta. Los resultados de diversos estudios desarrollados en los países de la región (Abril et al., 2008; Atanasio y Székely, 2003; Banco Interamericano de Desarrollo, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015; Goicovic, 2002; Román, 2013; Huerta, 2010; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2017; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2017; Miranda, 2018) y los análisis publicados en el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (2013), usualmente se han realizado con base en las encuestas de hogares disponibles de cada país y permiten agrupar las principales razones de abandono escolar de acuerdo al sujeto en el que se manifiestan. Lo anterior no implica que los diferentes aspectos tengan una naturaleza meramente individual, institucional o familiar, sino que, reconociendo la naturaleza interconectada de los distintos factores que causan el abandono, es analíticamente deseable simplificar la clasificación en un aspecto específico. De esta forma la clasificación quedó dividida de acuerdo al sujeto en el que se manifiesta el factor en:

Económicas y familiares: relacionadas con la ausencia de dinero en el hogar, con la necesidad de insertarse al mercado laboral, con la escolaridad del padre y la madre, el hecho de vivir o no con ambos y el cuidado en el hogar.

Institucionales: aluden a lo que se puede denominar como un déficit en las condiciones de la oferta educativa. Como he mencionado en un estudio previo (Miranda, 2018), estas pueden ser, por un lado, intersistémicas, más asociadas con la desigualdad en el acceso y en los servicios educativos que se ofrecen, tales como la infraestructura para el bienestar y aprendizaje de los estudiantes; la disponibilidad de mobiliario y equipo básico, así como la existencia de materiales de apoyo, entre otros. Y por el otro, las intrasistémicas, principalmente asociadas con el ambiente escolar y lo que D'Alessandre (2017) denomina “los soportes subjetivos de la experiencia escolar”, relacionados con prácticas pedagógicas inadecuadas, formación docente limitada, condiciones laborales precarias, currículo poco pertinente, gestión escolar deficiente, así como participación limitada de padres, madres y estudiantes en la escuela.

Individuales: en este grupo se consideran, la desmotivación, el desinterés por la escuela y problemas propios de la identidad juvenil como las adicciones, la violencia o el embarazo a edad temprana.

Al respecto de los tres grupos de razones anteriores, pueden subrayarse los datos y hallazgos más relevantes para la región latinoamericana.

En un estudio publicado por el BID (2013), se identifica que, en promedio, 22% de los adolescentes no asiste a la educación secundaria por problemas económicos, mientras que 13% indica que no asiste porque debe trabajar. Por su parte, el SITEAL (en UNESCO, 2017) con base en las encuestas de hogares de cada país, indica que 20% de los jóvenes que interrumpieron su trayectoria escolar siendo adolescentes, atendió a cuestiones económicas y otro 20% aludió al trabajo de cuidado en el hogar. Asimismo, este tipo de trabajos se han complementado con estudios de corte más cualitativo, los cuales encontraron que la calidad de la oferta educativa y la percepción de los adolescentes estaba fuertemente asociada con el desenganche de los estudiantes (Espíndola y León, 2002).

Sin duda, las causas del abandono escolar son diversas y cada una tiene distinta naturaleza. A los factores causales más tangibles como el económico o el familiar se suman, los institucionales y los individuales. Los tres, en su interacción, complejizan, todavía más, el problema del abandono en la secundaria alta.



II. Aportes teóricos principales

Desde el conocimiento intuitivo, en relación con la secundaria alta en América Latina, es posible auto-evidenciar, hasta cierto punto, diversas imágenes propias de su acontecer cotidiano. En primer lugar, la asistencia de los estudiantes a diferentes clases y horarios predeterminados, la diversidad de materias académicas y un programa de trabajo que se desarrolla en espacios y tiempos más o menos secuenciados; en segundo lugar, la concurrencia de docentes a sus clases en horarios establecidos y la regulación de la entrada y salida en formatos oficiales; en tercer lugar, están las personas facultadas para controlar, registrar y sancionar el incumplimiento de los principales roles y funciones o, en otro escenario, modificarlas propiciando nuevas dinámicas de interacción y trabajo.

La imagen intuitiva reconoce las funciones de los actores involucrados que constituyen la base del soporte institucional de la escuela. La interacción de diversos agentes se desarrolla en términos de una presunta funcionalidad presunta a fin de cumplir con los objetivos trazados; no obstante, la imagen ideal, formal y funcional lleva implícita otra más obtusa y contradictoria que requiere de acuerdos, pactos y decisiones para que las cosas funcionen como se espera, o al menos, para mantener la estabilidad básica del imaginario formal de la escuela.

En este segundo nivel se procesan diversos principios de la realidad permeados por deseos, intereses, capacidades, debilidades, resistencias, antagonismos y frustraciones. Es aquí donde los principales actores toman posturas específicas respecto a la dinámica escolar y los estudiantes se suman al programa o se “desanclan”. Por lo tanto, es posible afirmar que es en este ámbito escolar donde se produce el éxito o el fracaso con todas sus ramificaciones posibles y con todas sus consecuencias, presentes y futuras.

Es justo en este escenario donde la mirada intuitiva tiende a auto limitarse, para dar lugar a la perspectiva analítica y mediante diversos intentos de aproximación sistemática, detectar factores, variables y procesos que influyen en la definición de los principios de realidad y en búsquedas interpretativas coherentes para observar los límites y posibilidades del arreglo institucional-escolar frente al crecimiento de sus tensiones y conflictos. En particular, para entender el nuevo juego de los actores, agentes y sujetos escolares en un mundo complejo donde los guiones de la obra cambian y, sobre todo, donde el coro se rebela, busca reconocimiento y un nuevo papel en la narrativa escolar, especialmente cuando los adolescentes “violán el ritual de la discreción y de las buenas formas, se plantan en medio del escenario y exigen que se los oiga” (Nun, 1989: 1).

La “analítica” ha sido rica en distintas explicaciones e interpretaciones que van desde la influencia de los contextos sociales y culturales, hasta el reconocimiento del papel de los arreglos institucionales y sociales de las escuelas para hacer la diferencia y fortalecer su efectividad.

En ciertas vertientes analíticas (Román, 2013; D’Alessandre, 2017; Bracho y Miranda, 2017; Miranda, 2018) se han destacado diversos factores de riesgo que tienen que ver con: i) la segmentación geográfica entre lo rural y lo urbano, así como la estratificación de acuerdo al tamaño de las ciudades; ii) debilidades de la tutela familiar, es decir la capacidad de las familias para permitir que los jóvenes puedan continuar con sus trayectorias escolares; iii) las tensiones relacionadas con los cambios físicos y psicológicos que se observan en esta etapa de la vida y el riesgo que suponen las nuevas experiencias; iv) brechas de los consumos culturales, producto de las desigualdades económicas y de información que limitan el acceso de las y los jóvenes más vulnerables a una mayor cantidad de contenidos; y por último, v) la baja ciudadanía, que refiere a la subrepresentación política de los jóvenes cuyos derechos políticos y de representación aun no son reconocidos.

Otras vertientes han puesto un mayor énfasis en la necesidad de reconocer las tensiones e incompatibilidades entre la cultura juvenil y la cultura escolar como fuente de diagnóstico de los problemas, pero también como fundamento para una sustancial transformación del aparato institucional de las escuelas. Sobre el reconocimiento de la experiencia juvenil, estas vertientes apuntan la necesidad de construcción de un nuevo significado escolar que favorezca que los “cálculos estratégicos” de los jóvenes se alineen a las expectativas básicas de la formación educativa y del éxito escolar.

Entre los flancos estructurales que condicionan y legitiman al sistema escolar, se habla de la innovación educativa y de la capacidad de sus instrumentos fundamentales (el currículum, la docencia, los libros, la pedagogía, las TIC) para atender las crecientes y diversas necesidades de los alumnos. De igual forma, el abordaje analítico ha recuperado evidencias de



intervenciones y de política que auguran buenos resultados y diversos esquemas programáticos para alinear la oferta con la demanda de los jóvenes de secundaria alta.

A todo lo anterior se han sumado recientemente algunos enfoques “más integrales” para atender la problemática escolar y juvenil en perspectivas más amplias y estratégicas relacionadas con temas de seguridad nacional y de recomposición de los tejidos sociales amenazados por la “desarmonización” entre la ley, la moral y la cultura, en cuyos intersticios aparecen campos fértiles para la violencia y el crimen organizado.

Finalmente, aparecen las analíticas (y formulaciones de política sustentadas en ellas), que intentan vincular de manera más estrecha “lo social” y “lo cultural” con “lo educativo” buscando un nuevo encuentro y diferentes alianzas para resignificar la escuela desde las tradiciones más prometedoras de la sociedad civil que comulgan con la democracia, la defensa de los derechos humanos, la sustentabilidad y el respeto a la diversidad cultural.

Si bien es cierto que no se cuenta con una teoría general del abandono escolar en la enseñanza secundaria alta, los diversos estudios realizados permiten hacer un ejercicio analítico que explique y de sentido a las causas y motivos por los cuales los jóvenes abandonan la escuela. Heurísticamente, este puede dividirse en tres grandes dimensiones: a) la vulnerabilidad asociada a los jóvenes como clase de edad y grupo social; b) la falta de integración académica de los jóvenes con la escuela y, c) la debilidad en su constitución como sujetos, tanto en los aspectos socioemocionales como en los cívicos y políticos.

Vulnerabilidad social

Existen factores asociados al grupo etario de los adolescentes, los cuales ponen en riesgo su integridad física, psico-social, moral y social (Hammond et al., 2007). De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas UNICEF (2017) es en esta etapa cuando se llevan a cabo los procesos de maduración psicológica y social que más adelante consolidan su personalidad. Dichos procesos implican una mayor probabilidad de enfrentar situaciones relacionadas con el redescubrimiento de la sexualidad, la búsqueda de la independencia económica y la búsqueda y formación de marcos de carácter ideológico, moral o religioso.

A estos factores se suman aspectos relacionados con “la cultura juvenil” la cual se ve reflejada en el lenguaje, símbolos, temas que les preocupan, así como comportamientos y actitudes ante situaciones específicas. Ésta es una resistencia a la cultura dominante del mundo adulto la cual implica “la construcción y uso de códigos que suelen ser utilizados para ser aceptados por la masa estudiantil, para llamar la atención, resaltar en el grupo, o destacar su “fuerza, belleza, valentía o trascendencia” como forma de reconocimiento y convivencia” (Miranda, 2012, p. 78). Estos se traducen en un consumo cultural específico y el desarrollo de prácticas antisistema (Mockus, 2010).

Por último, están los factores relacionados con la pobreza y la desigualdad de las sociedades en las que se desarrollan los jóvenes, ya que, en estos contextos, las vulnerabilidades de esta población se potencian, haciendo más difícil su desarrollo a nivel académico y personal. Estos factores no están aislados, se correlacionan de forma importante con factores étnicos y con la dispersión geográfica de los bienes y servicios, donde las zonas rurales suelen tener un mayor nivel de marginación.

Asimismo, si las familias viven una situación constante de carencia, se tienen incentivos para utilizar los tiempos de los jóvenes, los cuales se usarían en el estudio, para la subsistencia y reproducción de la familia (D'Alessandre, 2017). Esto es, si la tutela económica familiar es insuficiente para permitir el desarrollo académico de los jóvenes, éstos se ven obligados a elegir entre estudiar o trabajar para apoyar a su entorno familiar, o en algunos casos combinar ambas actividades en condiciones de creciente dificultad (Miranda, 2012).

Por otra parte, conviene señalar que los factores de género resultan relevantes. Es decir, en situaciones de abandono escolar, los hombres suelen encaminarse hacia el mercado laboral, mientras que, las mujeres desempeñan actividades relacionadas con la limpieza y mantenimiento del hogar (D'Alessandre, 2017). El efecto de las diferencias de género, también se observa en situaciones más directas como el embarazo adolescente, el cual tiende a interrumpir de forma más relevante la trayectoria escolar de las mujeres (Miranda e Islas, 2016).

Los diversos aspectos de vulnerabilidad social no son excluyentes entre sí, estos usualmente se potencian y fortalecen mutuamente, generando situaciones y contextos que dificultan el tránsito de los jóvenes durante la secundaria alta. Asi-



mismo, los aspectos de vulnerabilidad social también están fuertemente atados a las otras dos dimensiones plateadas (la falta de integración académica y la debilidad en su constitución como sujetos), incrementando las probabilidades de que los jóvenes se autoexcluyan del sistema educativo.

Desintegración académica

La desintegración académica explica la permanencia escolar desde el ámbito institucional. Es decir, el abandono de los jóvenes del sistema educativo se debe principalmente a la falta de integración personal con el ambiente escolar (Tinto, 1975). La acción de abandonar una institución educativa puede tener múltiples factores explicativos. Sin embargo, para Vicent Tinto (1975, 1989) los procesos de abandono escolar más que ser consecuencia de componentes referidos a la falta de habilidades intelectuales o características personales como baja autoestima o ausencia de motivación, son resultado del nulo involucramiento de los estudiantes con el contexto escolar. Desde esta perspectiva, el abandono es consecuencia de la incompatibilidad, y por lo tanto de la tensión, entre los valores institucionales y los valores de los estudiantes. Asimismo, Tinto (1989) señala que permanencia escolar no solo depende de intenciones individuales, sino también de procesos sociales e intelectuales orientados a alcanzar metas específicas; y que dichos procesos están sujetos a condiciones contextuales.

En este marco, Tinto (1975, 1993) indica que en el proceso de “persistencia estudiantil”, la integración académica del estudiante es fundamental por lo que las acciones conjuntas, la participación y acompañamiento de los distintos integrantes de la comunidad, son elementos determinantes que pueden favorecer la retención de los jóvenes en el aula.

Desde esta óptica, Gonzalez (2006) hace referencia a procesos de enseñanza como la calidad educativa, la pertinencia curricular, la estructura y la formación docente. Particularmente, la separación de los estudiantes con la escuela, es resultado de la falta de claridad en los objetivos de los aprendizajes y poca pertinencia en los métodos de enseñanza. En términos generales, la particular forma de organización al interior de los centros educativos puede imponer obstáculos que dificultan los procesos de involucramiento de los estudiantes con la institución. Así, la distancia que se crea entre los jóvenes y la escuela genera un profundo problema que impacta negativamente en su permanencia escolar, principalmente en estudiantes que por sus condiciones socioculturales se encuentran más distanciados de la dinámica escolar.

Los adolescentes que abandonan la escuela, aquellos que se desafilian, son precisamente quienes no lograron construir un sentido de comunidad, de identificación mínimo con la institución. Ellos realizan críticas fuertes a la incapacidad de ésta para construir un sentido de pertenencia; algunos aluden a la inexistencia de “lazos fuertes” que los inviten a quedarse en la institución, lo cual, según su propio discurso, le quita sentido a la misma actividad pedagógica.

Las críticas más sentidas por los adolescentes son la ausencia de relaciones íntimas y cercanas con sus profesores y los contextos normativos castrantes (tipos de normas y formas de aplicar las sanciones). Si bien no aluden de manera generalizada al nivel instruccional de parte de sus profesores, los adolescentes saben diferenciar entre los “buenos” y los “malos docentes”, y consideran que el desempeño de los docentes, es importante para los resultados educativos, sus propios aprendizajes (Taber y Zandperl, 2001; Calicchio, et al, 2004; Mettifogo y Sepúlveda, 2005; Ferreyra et al., 2006; Dussel, Brito y Núñez, 2007; Saintout, 2007; Rojas, 2008; Richards, 2009; Tapia, Pantoja y Fierro, 2010; Parlamento Juvenil, 2011; Miranda, 2012).

Con todo, esta perspectiva permite situar la problemática del abandono escolar desde el papel de la escuela. Plantea, entre otras cosas, la redefinición del proceso de enseñanza-aprendizaje y la reconfiguración del entorno escolar para que éste se transforme en espacio incluyente y potenciador que integre y conforme sujetos en igualdad de condiciones.

Constitución de sujetos

Además de la parte cognitiva, la escuela es un espacio de interacción social y constitución de subjetividad y roles. Por ello, en la escuela se conforma un sistema interactivo de comunicación y socialización no formal que enmarca a los adolescentes que se encuentran en el límite entre la cultura escolar y las culturas juveniles (Bracho y Miranda, 2017). Es en este espacio que se construye a la escuela simbólicamente, a través de códigos de sentido, significado y emociones, es decir se desarrolla un proceso de subjetivación.



De acuerdo con Dubet y Martuccelli (1998), se considera que el ambiente escolar influye, por una parte, en la socialización de los estudiantes y en la relación de éstos con sus docentes y por otra en la construcción o deconstrucción de ciudadanía (Miranda, 2012). Por ello, si la subjetivación que el joven hace de su escuela es débil, la capacidad de la institución como espacio de socialización disminuye y aumentan las probabilidades de que los estudiantes constituyan su vida juvenil al margen de la escuela o en contra de ella (Dubet y Martuccelli, 1998).

La subjetivación de los jóvenes en la escuela se puede ver afectada por la heterogeneidad de estos, resultado de las desigualdades en capital económico y cultural que los aqueja. Lo anterior, se ve potenciado por un ambiente de alta competencia y segmentación que se contraponen con una lógica de integración. Estas desigualdades, paradójicamente, se fueron acentuando como consecuencia del rápido incremento de la oferta en la secundaria alta, que permitió el ingreso de jóvenes que anteriormente eran excluidos del mismo.

En la escuela se expresan otros factores de indisciplina social que se construyen en el cruce de las lógicas de identidad juvenil y formas de resistencia cultural. Se trata de la construcción y uso de códigos que suelen ser utilizados para ser aceptados por la masa estudiantil, para llamar la atención, resaltar en el grupo, o destacar su “fuerza, belleza, valentía o trascendencia” como forma de reconocimiento y convivencia (Lozano, 2007; Wilson, 2011; Palacios, 2013).

Así, los lenguajes transgresores, las expresiones corporales provocadoras, la erotización de sus relaciones y diversas estéticas subversivas, el consumo de bebidas alcohólicas; las riñas y peleas; las “burlas indiferentes” y el maltrato al ornato público son, entre otras, formas de expresión juvenil que la escuela generalmente enfrenta más con formas de control autoritario que con dispositivos de construcción y apego a las reglas básicas de convivencia (Aparicio, 2010; Castilho, 2012).

Por otra parte, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y la vasta información posibilitan el acceso a un mayor contenido cultural, modificando la dinámica social. Sin embargo, estos cambios obligan a replantear las antiguas formas pedagógicas por esquemas y modelos más pertinentes y atrayentes para los jóvenes (Dubet y Martuccelli, 1998).

Así, la ausencia de sentido de pertenencia al interior de la institución, acompañada de dificultades materiales y mecanismos poco adecuados para integrar e incluir los jóvenes, tenderá a incrementar las probabilidades de que un estudiante abandone la escuela.

Debido a la diversidad de factores que permiten explicar el abandono escolar, es necesario ordenar sus elementos en tres dimensiones de acuerdo al nivel de la relación entre los estudiantes y la escuela en la que se inscriben. Asimismo, se consideran los tipos de intervención pública que le hacen frente a cada conjunto de factores que influyen sobre la permanencia en la secundaria alta (Tabla 6).

Tabla 6. Dimensiones del abandono escolar y acción pública

Dimensión	Intervención	Referentes teóricos
Vulnerabilidad social	Contención social	Mokus Hammond et al.; Linton, Smink y Drew
Desintegración académica	Integración académica y social	Tinto
Construcción del sujeto	Resignificación de la experiencia escolar	Dubet y Martuccelli

Fuente/ elaboración propia.



III. Análisis de las políticas públicas para fortalecer la permanencia escolar

En el siguiente apartado se realiza un breve análisis comparado de las políticas públicas que emprenden diferentes países para combatir el abandono en la secundaria alta. Para el presente análisis se seleccionaron aquellos países en los que este nivel es obligatorio pues constituye un referente normativo que influye tanto en los incentivos para mantenerse en ella, como en la disponibilidad de su oferta. De este modo, se seleccionaron 12 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Cabe destacar también, que solo se revisaron las políticas e iniciativas emprendidas desde el gobierno central que tienen como uno de sus objetivos lograr la permanencia escolar, aunque éste no sea necesariamente su propósito único. Así, se revisaron 39 estrategias, de las cuales, nueve enuncian como su objetivo central disminuir el abandono escolar. Estas estrategias suelen concentrarse en la provisión de herramientas de atención psicosocial y apoyo académico para los jóvenes en riesgo, lo que sucede en cinco casos, mientras que dos casos se centran en la transferencia de dinero directo a los jóvenes y otros dos, en el desarrollo de innovaciones pedagógicas.

Respecto a las 30 estrategias restantes, cuyo objetivo principal no es incentivar la permanencia escolar, destacan 11 programas sociales de transferencias condicionadas a las familias, los cuales tienen como objetivo principal el combate a la pobreza intergeneracional, incluyendo un componente educativo, además de ingreso y salud. Este tipo de intervenciones se han extendido en toda la región, dando apoyos a familias con hijos en edad de asistir a la educación obligatoria en la mayoría de los casos.

Existen otros seis programas de transferencia monetaria a los estudiantes, cuyas asignaciones son individuales y buscan incentivar un rendimiento académico mínimo, sin considerar factores no educativos.

También se presentan tres programas de ayuda en especie, como el Programa Residencia Familiar Estudiantil en Chile que facilita hogares temporales cercanos a las escuelas a los estudiantes cuyas casas familiares se encuentren alejadas de los centros educativos. Los dos restantes se ubican en Chile y Costa Rica, y buscan brindar transporte gratuito al estudiante.

Asimismo, existen otras estrategias cuyas acciones se dirigen directamente a los centros educativos. Tres de ellos (el Programa Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia, el Programa Nacional de Alimentación Escolar en Perú y el Programa de Alimentación Escolar en República Dominicana) buscan brindar una alimentación adecuada y balanceada a los estudiantes al interior de los centros educativos. Otras cinco promueven programas educativos flexibles, considerando el acercamiento de los estudiantes al mercado laboral. Por su parte, dos estrategias buscan mejoras en la gestión escolar y en el manejo del conflicto al interior de la escuela. En la Tabla 5 se realiza una clasificación de los programas analizados, de acuerdo al énfasis puesto en sus ejes de intervención.

Tabla 7. Número de programas con componentes de combate al abandono escolar de jóvenes

Permanencia	Pobreza intergeneracional	Becas académicas	Transporte	Alimentación	Gestión escolar	Flexibilización de programas	Apoyo a vivienda
9	11	6	2	2	3	5	1

Fuente/ elaboración propia con base en la revisión de las políticas y programas de cada país.

Las diversas políticas públicas analizadas para el caso latinoamericano pueden ser observadas a través de las dimensiones planteadas en el marco teórico, a saber: vulnerabilidad social, desintegración académica y constitución de sujetos. De ellas, esta última es la dimensión menos atendida dentro de las políticas públicas revisadas de la región, pues únicamente se considera en tres países: Asistire en Argentina, Retención escolar en Chile y Construye T en México. De forma contraria, se advierte una mayor tendencia en los programas orientados a atender factores de vulnerabilidad relacionados con la situación socioeconómica, geográfica, étnica o biológica de las y los jóvenes que asisten a la secundaria alta. En tanto, la segunda dimensión más atendida por las políticas públicas se relaciona con la desintegración académica, que se presenta en nueve de los 12 países analizados, con excepción de Bolivia, Honduras y República Dominicana (Ver tabla 6).



Tabla 8. Número de programas que atienden las dimensiones del abandono por país⁴

País	Vulnerabilidad social	Desintegración académica	Constitución de sujetos
Argentina	1	1	1
Bolivia	2	0	0
Brasil	1	1	0
Chile	4	1	1
Costa Rica	4	2	0
Ecuador	1	2	0
Honduras	1	0	0
México	2	2	1
Paraguay	1	1	0
Perú	2	0	0
República Dominicana	4	0	0
Uruguay	5	2	0
Total	28	12	3

Fuente/ elaboración propia con base en la revisión de las políticas y programas de cada país.

A continuación, se presenta una breve descripción de las tendencias que han seguido las diferentes políticas con algún componente de atención a la permanencia escolar de acuerdo a la dimensión de riesgo que se atiende: vulnerabilidad social, desintegración académica y constitución de sujetos.

Vulnerabilidad social

En términos del enfoque de vulnerabilidad social, y de acuerdo al análisis comparado de las políticas públicas que emprenden diferentes países en América Latina, es posible advertir que, en la acción pública orientada a garantizar la permanencia escolar de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, predomina el tipo de apoyo económico.

En la totalidad de los programas analizados, destacan aquellos de transferencias condicionadas los cuales se centran en trasposos monetarios encauzados a los sectores sociales más vulnerables, principalmente a aquellos que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Dichos incentivos, usualmente asignados a los padres o madres de los estudiantes, se otorgan a cambio de cumplir con ciertas condiciones como la asistencia escolar y el certificado de salud del alumno. Otros programas como la Beca Integración Territorial, Bono Logro Escolar en Chile, El Bono Vida Mejor en Honduras y el Programa Inclusión Social (PROSPERA) en México, consideran criterios de inclusión como el rendimiento escolar, la zona de residencia (aislamiento geográfico) y la pertenencia a una institución de carácter público y al sistema escolarizado.

La implementación de estos programas está usualmente a cargo del ministerio de desarrollo social de cada país, en correspondencia con los ministerios de educación y salud. Cabe mencionar que la selección de las familias beneficiadas es responsabilidad, en la mayoría de los casos, de las autoridades centrales. Asimismo, se destaca que la mayoría de los programas dirigidos a mejorar la permanencia escolar establecen cobertura desde la primera infancia hasta concluir la secundaria alta, aunque se presentan algunas excepciones como el programa Bolsa Familia de Brasil, beneficio que se otorga hasta los 15 años.

Por otro lado, se presentan programas de becas, los cuales asignan un ingreso directo a los jóvenes condicionado a la asistencia escolar y, en algunos casos, a mantener cierto nivel de desempeño académico.

⁴ Debe aclararse que algunos programas consideran más de una dimensión, por lo que pudieran contarse de forma doble o triple. Es por ello que la suma de totales no da 39 sino 43.



También existen otros programas que atienden la dimensión de vulnerabilidad social a través de otros medios. Por ejemplo, en Chile, la Beca Integración Territorial y el Programa Residencia Familiar Estudiantil promueven estrategias para garantizar el derecho a la educación de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad provenientes de zonas geográficamente aisladas que no cuentan con oferta educacional en sus lugares de origen (MINEDUC, Beca de Integración Territorial; JUNAE, Normativa Programa Residencia Familiar Estudiantil 2009, 2009).

Además de la asignación monetaria, el Programa Residencia Familiar Estudiantil, busca apoyar a los estudiantes mediante la conformación de Familias Tutoras que provean alojamiento, alimentación, apoyo pedagógico y afectivo a los estudiantes originarios de zonas rurales (Normativa Programa Residencia Familiar Estudiantil 2009, 2009). En sintonía con lo anterior, Costa Rica y Chile implementan mecanismos orientados al subsidio o la gratuidad del transporte con el propósito de facilitar el traslado de los estudiantes residentes de comunidades apartadas de los centros educativos.

Ahora bien, los programas que no tienen como acción prioritaria la transferencia monetaria, implementan estrategias para atender el problema del abandono escolar desde el ámbito académico, alimenticio o de salud. Tal es el caso del Programa de Alimentación Escolar en República Dominicana y el Programa de Alimentación Complementaria Escolar (ACE) en Bolivia, que articulan acciones en atención al estado nutricional de los estudiantes con el fin de mejorar su rendimiento escolar y garantizar su permanencia en el Sistema Educativo. Además, el programa de ACE promueve el desarrollo de la economía social comunitaria mediante la compra de alimentos a proveedores locales (Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar, 2015-2020, 2015).

Estos programas, enfocados en la nutrición de los jóvenes, optan por mecanismos de implementación más directos. Esto es, con la asesoría de las autoridades centrales, los directivos y docentes de las escuelas son responsables de la operación y la implementación de las principales acciones. En el caso del programa ACE es relevante la participación de los padres de familia. En sentido similar, en República Dominicana, se promueve el acceso a servicios de apoyo y la dotación de uniformes y útiles a estudiantes para mejorar sus condiciones socioeducativas y de esta forma, disminuir el índice de abandono escolar.

Por otra parte, conviene destacar que en atención a circunstancias y situaciones de riesgo a las que particularmente están expuestos los jóvenes, Costa Rica, por medio del Programa de Gestación, ofrece acompañamiento y atención integral a las niñas y adolescentes embarazadas o madres para garantizar su permanencia en el sistema educativo. Las principales acciones consisten en atender su salud, brindar apoyo legal (en caso de tratarse de un delito sexual), y académico (MEP, Programa de Gestación, 2018).

En Uruguay se identificaron tres programas que, además de tomar en cuenta factores de riesgo y condiciones de vulnerabilidad, consideran aspectos relacionados con el desarrollo personal y social de los estudiantes, sus intereses formativos vinculados a la construcción del proyecto de vida y la mejora del entorno escolar.

Desintegración académica

Las acciones y estrategias que buscan incidir directa o indirectamente en el abandono escolar a través de atender los problemas de integración académica son más frecuentes en la región, ya que se detectaron 12 políticas que influyen en la permanencia a través de factores relacionados con esta dimensión.

Para ello, se recurre a programas de tutoría y asesoramiento académico (cuatro programas se enfocan en ello), o a estrategias que incorporan la inclusión de planes pedagógicos que resulten más flexibles con base en su contexto o en los intereses académicos de los estudiantes.

La mayoría de los programas dan apoyo técnico a los implementadores que se encuentran en la escuela. Estos apoyos usualmente consisten en la dotación de materiales y capacitaciones para facilitar el uso de formas pedagógicas más flexibles o materiales que permitan llevar a cabo las labores de tutoría a los directivos y docentes. En algunos casos, como el programa Asistiré en Argentina, ProEduca en Costa Rica y Yo No Abandono, Construye T de México, incentivan el trabajo colaborativo de los docentes y directivos para la consecución de sus objetivos. Algunos programas, además incluyen la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC), y en el caso de Asistiré, el gobierno municipal coordina las reuniones, localiza las escuelas con mayor riesgo de que los estudiantes abandonen y participa en el trabajo colegiado (Manual de Implementación del Programa Asistiré, 2018).

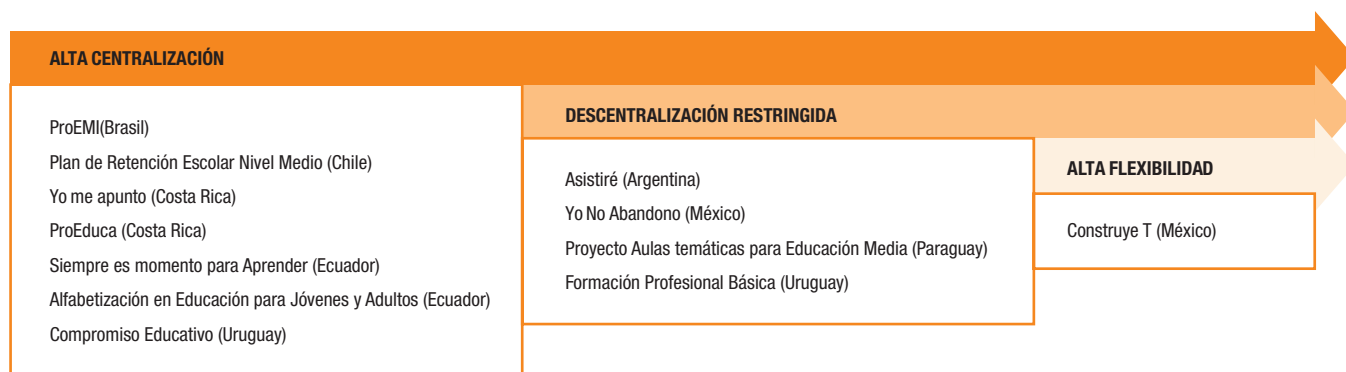


Por otro lado, los programas que se basan en cambios curriculares son usualmente centralizados, aunque en el caso del programa de Formación Profesional Básica en Uruguay, se consideran las necesidades de las distintas comunidades donde se implementa.

Lo anterior, refleja un patrón en el diseño de las políticas públicas enfocadas en la desintegración académica, de acuerdo al nivel de flexibilidad y de capacidad de decisión que tiene el implementador directo al momento de la ejecución de las diferentes políticas. Observamos así, intervenciones en las que representantes de la autoridad central implementan una política. Encontramos otras estrategias en las que se pone a disposición de los docentes y directivos los materiales para la ejecución de una política, pero que fueron elaborados sin su intervención. Por otro lado, se observan programas que sólo facilitan el trabajo colaborativo permitiendo la elaboración en las acciones a los miembros de la comunidad escolar.

De esta forma las políticas enfocadas en atender los problemas de integración van de proyectos altamente contextualizados que son realizados por los centros escolares, a proyectos estandarizados que se caracterizan por un diseño más robusto técnicamente (Ver Ilustración 1).

Gráfico 1. Nivel de flexibilidad de las acciones contra la desafiliación



Fuente/ elaboración propia con base en la revisión de las políticas y programas.

Constitución de sujetos

El significado que el estudiante da a la escuela y cómo considera que ésta forma parte de su vida e identidad, puede llegar a ser determinante en la decisión de continuar estudiando. La construcción de sentido se da en parte por el contexto escolar y las relaciones que implica, es decir, el clima escolar y la capacidad emocional del joven para desenvolverse en éste (Ruvalcaba, Gallegos y Fuerte, 2017).

En este sentido, las habilidades del estudiante para responder al ambiente que lo rodea están determinadas por sus competencias socioemocionales, es decir: “la capacidad de gestionar de forma eficiente el cambio personal, social y ambiental de forma realista y flexible” (Ruvalcaba, Gallegos y Fuerte, 2017, p. 78). Así, las tres acciones de política pública analizadas que buscan atender cuestiones relacionadas con la subjetivación y la construcción del sujeto se centran en el apoyo psicosocial de los estudiantes, dichas acciones son: Asistire en Argentina, Retención Escolar en Chile y Construye T en México.

Considerando las particularidades del contexto escolar y las características de los estudiantes, las intervenciones argentina y mexicana optan por dar un papel de mediador e implementador tanto a los docentes como a los directores. Para ello, los dotan de una serie de materiales y guías que sirvan como apoyo para el desarrollo de estas actividades. Por su parte, en Chile las principales acciones de intervención son comandadas por una agencia externa encargada de brindar apoyo psicosocial a los estudiantes. De esta forma parece que las políticas centradas en la construcción del sujeto están en una disyuntiva entre acciones altamente contextualizadas o acciones robustas técnicamente.

Debe hacerse notar que, aun y cuando las tres políticas optan por el apoyo socioemocional, la acción chilena busca exclusivamente la integración social, mientras que las acciones en México y Argentina buscan influir en la constitución del sujeto.



Se reconoce que la construcción del estudiante como sujeto no sólo depende de la capacidad de reacción a un clima escolar determinado, sino también de la experiencia cotidiana dentro de la escuela y de cómo ésta determina en parte lo que esperan (Contreras y Lafferte, 2017). De esta forma, la escuela debe buscar generar espacios que le den un valor añadido a la experiencia escolar, más allá de lo académico. En este sentido sólo la experiencia de Argentina plantea la realización de actividades deportivas, artísticas y culturales. Sin embargo, aunque los programas de México y Chile no las consideran, éstas pudieran formar parte del currículo.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Las aportaciones teóricas y las experiencias de intervención gubernamental en América Latina para abatir el abandono escolar dejan, sin lugar a duda, diversas enseñanzas. Si bien, como se señaló en el presente trabajo, las causas del abandono son múltiples y los esquemas de intervención pública se han venido diversificando, el problema mayor parece concentrarse en la institucionalidad escolar, aunque hay que señalar que ello se debe en gran parte al exceso de demandas que le son dirigidas. Hoy la escuela se enfrena al menos a cuatro fuerzas que la presionan: a) la sociedad del conocimiento, b) el conflicto entre la gestión horizontal y el modelo escolar vertical, c) la masificación del nivel y d) los procesos de desprendimiento y fracaso escolar.

Debe reconocerse que el subsistema de educación secundaria alta en la mayoría de los países de América Latina ha intentado resolver, contener y compensar de alguna forma estos problemas. Las políticas compensatorias, los programas de prevención y contención del riesgo social, los sistemas de becas, tutorías y orientación vocacional son un claro ejemplo de ello. No obstante, dadas las actuales circunstancias y los indicadores más actualizados de deserción, rezago y logro educativo, pareciera ser que dichos mecanismos y esfuerzos no han funcionado como se esperaba, pues no cuentan con la capacidad innovadora que se necesita.

Por esta razón, es claro que la siguiente generación de política pública en la materia deberá de concentrarse más y mejor en la transformación de la escuela. Como lo han señalado algunos autores, no se trata de ofrecer a todos lo mismo que se ofrecía antes a unos pocos, sino que es preciso desplegar toda la capacidad de innovación posible para adecuar la oferta educativa a las diversas condiciones de entrada y de vida de los estudiantes (Tenti, 2003).

La complejidad del problema del abandono escolar implica considerar las tres grandes dimensiones sustantivas señaladas por la teoría como espacios cruciales de definición del problema del abandono escolar y la desafiliación educativa de los jóvenes: vulnerabilidad social, desintegración académica y constitución de sujetos. Ninguna de estas dimensiones debe verse de manera aislada, ya que se refuerzan y se retroalimentan de forma permanente. En tal sentido, la acción pública debe dirigirse no solo a la contención social, la cual únicamente considera algunos elementos de la dimensión de vulnerabilidad social, sino que debe implicar acciones que incentiven procesos de integración académica y social de los jóvenes para atacar los procesos de desintegración académica, así como de resignificación de la experiencia escolar para fortalecer la identidad de los sujetos y sus proyectos sociales e individuales de vida.

Lo anterior implica reconocer el contexto de alta desigualdad que se hace presente en América Latina, para repensar las políticas públicas desde un enfoque en el que la equidad y la inclusión se coloquen como ejes transversales y centros articuladores, no solo en el campo de la política educativa, sino en el ámbito intersectorial. Del mismo modo, reconociendo la naturaleza compleja del problema, es necesario plantear enfoques de interseccionalidad que permita visibilizar y atender las vulnerabilidades convergentes. Eso es, reconocer que a los riesgos propios de la juventud se suman otros rasgos como el género, el grupo étnico, el lugar de residencia y la situación socioeconómica, entre otros, que se potencian entre sí, haciendo necesario atender las distintas combinaciones de rasgos y no sólo centrarse en uno, a efecto de atender mejor a las y los jóvenes que se encuentran en una situación de riesgo desde múltiples dimensiones.

En suma, los esfuerzos educativos para abatir el abandono escolar serán siempre limitados si no se articulan con acciones concurrentes en el campo del trabajo, del desarrollo económico, de la seguridad social y de la política cultural y ciudadana. Además, a la par de convertir a la inclusión y a la equidad como ejes transversales de la política educativa, deberán desarrollarse diversas intervenciones focalizadas con un enfoque de impacto en poblaciones de atención prioritaria.



Al tenor de las implicaciones teóricas y las experiencias de política pública, a continuación, se proponen algunas recomendaciones para fortalecer su permanencia escolar, el desarrollo de trayectorias educativas exitosas y la creación de bienestar educativo a través del desarrollo de capacidades y el ejercicio de la libertad.

- Apostar a la motivación y al sentido subjetivo del trabajo escolar.
- Reforzar la autonomía de las escuelas a fin de que construyan una oferta educativa adaptada a su público y con una gestión capaz de movilizar equipos alrededor de proyectos específicos.
- Construir intervenciones públicas sobre un principio de subsidiariedad, equidad y discriminación positiva.
- Ofrecer a los grupos más vulnerables oportunidades de escuela integral para que los jóvenes tengan la oportunidad de acceder a una experiencia de aprendizaje sistemática, intensiva, sustantiva y al mismo tiempo abierta al mundo de la vida.
- Avanzar en esquemas de flexibilización curricular que permitan repensar y adaptar, en su caso, la división del trabajo curricular (materias-disciplina, o áreas del saber), las secuencias (qué es lo que hay que aprender primero), los sistemas de evaluación y promoción (por año escolar o por créditos u objetivos), los modelos institucionales que estructuran las prácticas de los agentes (la organización escolar) y sus vinculaciones con el contexto social (la comunidad, las familias y otras organizaciones sociales).
- Construir escuelas que formen personas y ciudadanos y no “expertos”, es decir, que desarrolle competencias y conocimientos transdisciplinarios útiles para la vida y no disciplinas y esquemas abstractos y conocimientos que sirven para aprobar exámenes y pasar de año; y que atiendan a todas las dimensiones del desarrollo humano: física, afectiva y cognitiva.
- Debatar los mecanismos de actualización permanente de los contenidos y las estrategias pedagógicas que no se limiten a las “clases” tradicionales como propuesta de trabajo con los alumnos e incorporen multiplicidad de alternativas de trabajo educativo y cultural.

Referencias bibliográficas

Abril, E., Román, R., Cubillas, M., y Moreno, I. (2008). ¿Deserción o autoexclusión? Un análisis de las causas de abandono escolar en estudiantes de educación media superior en Sonora, México. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 10(1), 1–16.

Aparicio, P. C. (2010). Jóvenes, educación y el desafío de convivir con la diversidad cultural y la desigualdad socioeconómica en América Latina. *Antíteses*, 3(6), 899–924.

Attanasio, O. y Székely, M. (2003). *The Family in Flux: Household Decision-Making in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington D.C.: Autor.

Bracho, T., y Miranda, F. (2017). Desencuentros entre los jóvenes y la escuela en América Latina. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, 3(7), 16–22.

Calicchio, L., De León, E., Gutiérrez, M., Lorenzo, M. y Radakovich, R. (2004). *Cultura juvenil y Educación Media Superior en el Uruguay*. Serie Aportes para la reflexión y la transformación de la educación media superior. N° 26. Uruguay: Administración Nacional de Educación Pública.

Castilho, R. (2012). *Juventud y procesos educativos. Una investigación con jóvenes de enseñanza media en Brasil y Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Teseo- Universidad Estadual de Goiás.



- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL.
- Contreras, D. y Lafferte, M. (2017). La dimensión subjetiva de los procesos de desescolarización. En N. López, R. Opertti y C. Vargas (coord.), *Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina* (pp. 41-61). Francia: UNESCO.
- D'Alessandre, V. (2017). La relación de las y los jóvenes con el sistema educativo ante el nuevo pacto de inclusión en el nivel medio. En N. López, R. Opertti y C. Vargas (coord.), *Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina* (pp. 11-39). Francia: UNESCO.
- Dubet, F. y Martuccelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. España: Losada.
- Dussel, I., Brito, A., y Núñez, P. (2007). *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina*. Argentina: Fundación Santillana.
- Espíndola, E. y León, A. (2002). La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. *Revista Iberoamericana de la Educación, la Ciencia y la Cultura*, 30, 39-62.
- Ferreira, H., Peretti, G., Carandino, E., Eberle, M., Provinciali, D., Rimondino, R., Salgueiro, A. (2006). Educación media en Argentina: ¿el problema de los problemas...? *Revista Iberoamericana de Educación*, 39(4).
- Goicovic, I. (2002). Educación, deserción escolar e integración laboral juvenil. *Última Década*, 10(16), 11-52.
- González, L. (2006). Repitencia y deserción universitaria en América Latina. En IESALC (Ed.), *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 156-168). Caracas: IESALC-UNESCO.
- Hammond, C., Linton, D., Smink, J. y Drew, S. (2007). *Dropout Risk Factors and Exemplary Programs. A technical report. National Dropout Prevention Center/Network-Communities In Schools, Inc.*
- Huerta, R. (2010). *La Deserción Escolar en el Nivel Medio Superior (CASO IPN)*.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2017). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016. Educación básica y media superior*.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponible en: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-do-enade>
- Lozano, J. I. (2007). La disciplina en la escuela secundaria: significados de alumnos en riesgo de exclusión. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, 7(3), 1-20.
- Manual de Implementación del Programa Asistire. (2018) Disponible en: http://asistire.abc.gob.ar/sites/default/files/asistire_manual-implementacion_vfinal_1_2.pdf
- Mettifogo, D., y Sepúlveda, R. (2005). *Trayectorias de vida de Jóvenes Infractores de Ley*. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multi-dimensional/casen/casen_2015.php
- Ministerio de Educación de Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios>
- Ministerio de Educación de Bolivia. Disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/educacion/educacion-4>



- Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/beca-integracion-territorial-bit>
- Ministerio de Educación de Perú. Disponible en: <https://educacion.gob.ec/estadistica-educativa/>
- Ministerio de Educación de República Dominicana. Disponible en: <http://apps.minerd.gob.do/indicadores/index.asp>
- Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay. Disponible en: <https://datos.mec.gov.py/>
- Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay. Disponible en: <http://www.mec.gub.uy/>
- Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. Disponible en: https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/indice_indicadores.html
- Miranda, F. (2018). *Abandono escolar en educación media superior: conocimiento y aportaciones de política pública*. En prensa.
- Miranda, F. (2012). Los jóvenes contra la escuela. Un desafío para pensar las voces y tiempos para América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 3(3), 71–84.
- Miranda, F. e Islas, J. M. (2016). Los jóvenes, sus derechos y la equidad en la Educación Media Superior en México: hacia una agenda de política educativa. *Polifonías Revista de Educación*, 5(9), 149–177.
- Mockus, A. S. (2010). Anfibios culturales y divorcio entre Ley, Moral y Cultura. *Revista Aleph*, 153(153). Disponible en: <http://www.revistaaleph.com.co/component/k2/item/467-anfibios-culturales-y-divorcio-entre-ley-moral-y-cultura.html>
- Normativa Programa Residencia Familiar Estudiantil. (2009). Disponible en: http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/chi-_residencia_familiar.pdf.
- Nun, J. (1989). *La Rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Palacios, N. (2013). Transformación y crisis de la escuela: algunas reflexiones sobre el caso colombiano. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 115(21), 335–375.
- Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (2015). *Estadísticas*. Disponible en: <http://www.oecd.org/centro-demexico/estadisticas/>
- Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar 2015-2020. Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol152754.pdf>.
- Richards, C. (2009). ¿Por qué creo que me fui de la escuela? Testimonios de jóvenes que viven la interrupción de su trayectoria educativa. En Eroles, D., y Hirmas, C. (Coords.). *Experiencias educativas de segunda oportunidad. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina*, (pp. 61-77). Santiago, Chile: ORELAC/UNESCO/OEI.
- Rojas, X. (2008). Reflexiones sobre la construcción de la percepción de exclusión social en jóvenes de enseñanza media: Precisiones conceptuales y metodológicas. *Última década*, 29, 71-99.
- Román C., M. (2013). Factores Asociados al Abandono y la Deserción Escolar en América Latina: Una Mirada en Conjunto. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 11(2), 34–59.
- Ruvalcaba, N., Gallegos, J. y Fuerte, J. M. (2017). Competencias socioemocionales como predictoras de conductas pro-sociales y clima escolar positivo en adolescentes. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 88(31), 77–90.
- Saintout, F. (2007). *Jóvenes e incertidumbres. Percepciones de un tiempo de cambios: familia, escuela, trabajo y política*. Tesis para optar el título de Doctor en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Chile.



Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) (2015). Resumen estadístico comentado. Escolarización y adolescencia, América Latina (200-2003). Disponible en: http://www.siteal.iipe.unesco.org/resumenes_estadisticos

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) (2017). Consulta de base de datos: SITEAL Disponible en: http://www.siteal.iipe.unesco.org/resumenes_estadisticos

Secretaría de Educación de Honduras. Disponible en: <https://sace.se.gob.hn/reportes/sace/matricula/>

Taber, B., y Zandperl, A. (2001). *¿Qué piensan los jóvenes? Sobre la familia, la escuela, la sociedad, sus pares, el sida, la violencia y las adicciones. Una propuesta metodológica*. Argentina: UNICEF.

Tapia, G., Pantoja, J., y Fierro, C. (2010). ¿La escuela hace la diferencia? El abandono de la escuela secundaria en Guanajuato, México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15(44), 191-219

Tenti, E. (Ed.). (2003). *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Argentina: UNESCO/ IPE/ALTAMIRA/OSDE.

Tinto, V. (1989). Definir la deserción: una cuestión de perspectiva. *Revista de la Educación Superior*, 18(71). 1-9

Tinto, V. (1975). Dropout from higher education: A theoretical synthesis of recent research. *Review of Educational Research*, 45(1), 89-125.

Tinto, V. (1993). Reflexiones sobre el abandono de los estudios superiores. *Perfiles Educativos*, 62, 56-63.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2017). *Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes*. París, Francia: UNESCO.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2017). Estado mundial de la infancia 2017. New York: UNICEF.

Wilson, A. (2011). La prevención educativa de la disciplina social en el contexto pedagógico en la educación preuniversitaria. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 3(27).

Datos de autoría

Francisco Miranda López

Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México, Premio de la Academia Mexicana de Ciencias en el área de Sociología en 1999, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Fue coordinador nacional de la Reforma de la Educación Secundaria de 2005 a 2007. Ha sido consultor de Naciones Unidas sobre distintos temas de educación, política educativa y formación docente. Se ha desempeñado como profesor-investigador de la FLACSO-México y actualmente es Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

fmiranda@flacso.edu.mx

Fecha de recepción: 12/8/2018

Fecha de aprobación: 17/9/2018

