
7

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL ABANDONO ESCOLAR EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

La atención al abandono escolar en la educación media superior (EMS) se ha convertido en uno de los principales desafíos para el progreso del Sistema Educativo Nacional (SEN), ya que si bien la matrícula en este nivel educativo se ha incrementado considerablemente, aún es importante la proporción de jóvenes de 15 a 19 años que se encuentra fuera de la escuela o que dejan la EMS, cuya tasa de abandono escolar es la más alta de toda la educación obligatoria.

Estos indicadores plantean una exigencia mayor para que en el país se incrementen las oportunidades de acceso, permanencia y aprendizaje para la población más numerosa que ha tenido en su historia en este rango de edad y cuyo tope máximo fue alcanzado en 2013.

El propósito de este capítulo es analizar la política educativa orientada a atender el abandono escolar de los jóvenes en edad de cursar la EMS y valorar en qué medida estas intervenciones son pertinentes y suficientes para responder a las características particulares de este problema. Para ello el capítulo se organiza en tres apartados.

El primero enfatiza la relevancia del abandono escolar en EMS como problema público, las principales causas asociadas a éste, así como su importancia para garantizar el cumplimiento progresivo del derecho a la educación. El segundo apartado analiza la acción pública que ha implementado el Estado mexicano para disminuir el número de estudiantes que truncan su trayectoria educativa por diversos factores, así como el presupuesto asignado para tal objetivo.¹

¹ Para el desarrollo de este capítulo se analizó información relevante derivada de encuestas nacionales, estudios que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) han generado en torno a indicadores educativos y población juvenil, así como evaluaciones e investigaciones educativas desarrolladas en México sobre el tema. Asimismo, se utilizaron tres fuentes de información clave, generadas por el INEE en los años 2015 y 2016: 1) un estudio sobre los principales resultados y recomendaciones de la investigación y evaluación educativa en el eje de prevención y atención a la deserción escolar en EMS (Székely, 2015); 2) un estudio sobre las intervenciones para abatir el abandono escolar en EMS en México: diseño, operación y resultados de la estrategia Yo No Abandono, desde la mirada de los actores escolares y las autoridades educativas (Valora Consultores, 2016), y 3) una evaluación de los programas contra la interrupción escolar en la EMS (SIJ-UNAM, 2016).

En el tercer apartado se sintetizan los principales hallazgos y rutas de mejora derivadas de las evaluaciones realizadas en torno a la política de atención al abandono en EMS. Al final se presentan las conclusiones y algunas líneas de atención futura frente a los desafíos planteados.

7.1 Dimensiones y causas del abandono escolar en la educación media superior

Debido a que el concepto de *deserción escolar* ha sido extrapolado del lenguaje militar y penal, hay autores que prefieren utilizar otros términos similares como *desvinculación*, *interrupción*, *abandono*, *exclusión* o *desafiliación* (Fernández, 2010; Miranda, 2013a, 2014a; Miranda e Islas, 2014). La deserción o abandono escolar refiere comúnmente a los estudiantes que dejan de asistir a clases; en este sentido, se trata de un evento que implica un corte en la continuidad de la trayectoria escolar del individuo (Blanco, Solís y Robles, 2014).

Sin embargo, éste no es un acontecimiento espontáneo, es más bien el resultado de un proceso complejo que en muchas ocasiones tiene antecedentes en etapas tempranas de la trayectoria educativa y deriva en una decisión (no estrictamente voluntaria) influenciada por preferencias, expectativas y restricciones que enfrentan los jóvenes, como la falta de apoyos familiares, escolares y comunitarios. En dicho proceso se entretajan factores de índole individual, social, económico y cultural que se refuerzan simultáneamente y se agravan con el tiempo (Rumberger, 2001; Hammond, 2007; Román 2013).

El abandono que tiene lugar en el transcurso del ciclo escolar se nombra como *deserción intracurricular*; en tanto que el abandono que se efectúa al finalizar el ciclo escolar, es decir, entre dos periodos escolares consecutivos, independientemente de que el alumno haya aprobado o no, se denomina *deserción intercurricular*. El primer tipo de deserción ocurre con mayor frecuencia que el segundo (INEE, 2016g). La desagregación de este indicador permite dimensionar el problema y focalizar las intervenciones para su prevención o atención.

A continuación, se analizan los principales indicadores que dan cuenta de la magnitud del problema público que representa el abandono escolar en EMS, así como las causas asociadas al mismo.

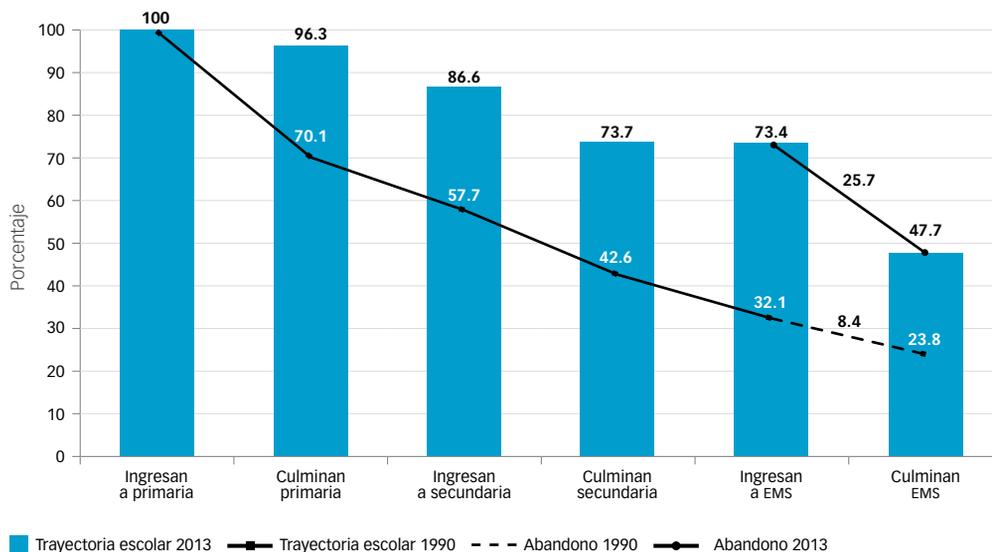
Dimensiones y alcances del problema

Si bien en las dos últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de ampliación de la cobertura educativa en la EMS,² la permanencia de los jóvenes en ella sigue siendo uno de los mayores desafíos del SEN. A pesar de que la deserción está presente en los otros niveles educativos, se torna particularmente grave en EMS. Así, mientras que en el ciclo escolar 2013-2014 el abandono en este nivel fue de 15.3%, en educación primaria y en secundaria fue de apenas 0.8 y 4.1%, respectivamente (INEE, 2016g).

La trayectoria escolar promedio de los estudiantes desde su ingreso en la educación primaria hasta la EMS muestra algunos avances, aunque no los suficientes para garantizar la culminación de la educación obligatoria. Así, en 1990, cuando se registraban tasas de absorción y terminación del trayecto educativo menores que las actuales, de cada 100 alumnos que ingresaron a la primaria, sólo 24 culminaron la EMS. Para 2013, dicha proporción se duplicó (48 de cada 100 alumnos) (gráfica 7.1).

Gráfica 7.1

Trayectoria escolar promedio de primaria a EMS en México, 1990 y 2013



Fuente: elaboración propia con base en Székely, 2015.

² De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2014 México tenía una de las proporciones más bajas de estudiantes de 15 y 19 años de edad matriculados en el SEN (56.6%), en comparación con el promedio de los países de la OCDE (84.3%), así como una media de escolaridad de 9 años, es decir, 5 años por debajo del promedio de los países de la OCDE (OCDE, 2016).

Si la atención se enfoca sólo en la EMS (tomando en cuenta el ingreso y la culminación), se advierte que no se ha logrado retener a los jóvenes, ya que en 1990 desertaron de este nivel educativo 8 de cada 100 estudiantes que ingresaron a la primaria; en 2013 esta proporción se incrementó a 26 de cada 100 alumnos.

Aunque el incremento en la matrícula escolar y en la tasa de cobertura bruta y neta³ ha sido constante en los últimos años para este nivel educativo,⁴ el número de alumnos que abandonan la EMS ha permanecido por encima de los 600 mil durante los últimos seis ciclos escolares (tabla 7.1).

Tabla 7.1

Evolución de la matrícula, tasas de cobertura y abandono escolar en EMS (2008-2009 al 2015-2016)

Ciclo escolar	Matrícula	Cobertura		Deserción escolar (INEE)		Abandono escolar (SEP)*
		Bruta	Neta	Absolutos	%	%
2008-2009	3 923 822	59.4*	48.9	622 830	15.8	15.8
2009-2010	4 054 709	64.4	51.7	605 597	14.9	14.9
2010-2011	4 187 528	61.9	50.1	625 142	14.9	14.9
2011-2012	4 333 589	65.0	51.9	651 074	15.0	15.0
2012-2013	4 443 792	66.3	52.9	636 237	14.3	14.3
2013-2014	4 682 336	69.7	54.7	714 975	15.3**	13.4
2014-2015	4 813 165	71.7	56.9	-	-	12.5
2015-2016	4 985 080	74.2*	59.5*	-	-	12.0

* Cifras recopiladas de los informes publicados por la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, de la SEP (DGPPYEE-SEP).

** A partir del ciclo escolar 2013-2014, el Formato 911, instrumento para calcular la deserción escolar, fue modificado con el fin de captar mayor información de la EMS. Por ello, a partir de dicho ciclo escolar se presentan diferencias en las tasas de abandono escolar en la EMS calculadas por el INEE y la SEP, pues mientras el primero considera la información de alumnos de nuevo ingreso derivada del Formato 911, desagregada por sexo y grado escolar; la SEP considera la información del total de alumnos de nuevo ingreso. Adicionalmente, el INEE incluye a los alumnos matriculados en la modalidad escolarizada y mixta, tal como se hacía en ciclos escolares previos; en tanto que la SEP, a partir del ciclo escolar 2013-2014, únicamente retoma los de modalidad escolarizada.

Fuente: Banco de Indicadores Educativos (BIE), INEE y DGPPYEE-SEP.

Es importante destacar que la deserción escolar se presenta, principalmente, en el primer año de la EMS. La información al cierre del ciclo escolar 2013-2014 muestra que del total de alumnos matriculados en el primer grado, abandonó la escuela 23.8%, en tanto que en el segundo año el porcentaje de abandono fue de 10.8%, y de 6.6% en el tercero (INEE, 2016g). En la distribución por género fueron los hombres quienes presentaron una tasa de deserción más alta que las mujeres, 17.0 y 13.5%, respectivamente.

³ La tasa neta de cobertura estima el porcentaje de población en edad idónea (15 a 17 años) matriculada dentro de la EMS. A diferencia de la tasa de matriculación, ésta no incluye a aquellos estudiantes de ese rango de edad que se encuentran inscritos en un nivel superior o inferior (INEE, 2015f). Esta tasa se obtiene dividiendo a la matrícula total registrada en cada nivel entre el número total de personas en el mismo grupo de edad.

⁴ Para el ciclo escolar 2010-2011 la tasa bruta de cobertura era de 61.9%, y en el 2014-2015 se incrementó a 71.5%, mientras que la tasa de cobertura neta pasó de 50.1 a 56.9% (Banco de Indicadores Educativos, INEE).

El problema del abandono escolar se torna más grave aún si se considera que, comparada con la registrada en la educación primaria (98.6%), la tasa de cobertura en la EMS (57%) no es tan alta. En el ciclo escolar 2014-2015 (INEE, 2016g) 6 de cada 10 jóvenes de 15 a 17 años estaban inscritos en este nivel educativo, del resto apenas 6.8% se encontraba inscrito en educación secundaria, lo que significa que 36.2% (2437743) de jóvenes en este rango de edad no se encontraba matriculado en secundaria o media superior.

Por otra parte, el desempeño educativo entre aquellos que concluyeron la EMS resulta insatisfactorio, ya que según datos del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) 2015, 43.3 y 51.3% de los alumnos se ubicaron en el nivel mínimo de desempeño en comprensión lectora y matemáticas, respectivamente (SEP, 2015g). Todo ello indica la gravedad del problema y los desafíos que implica para el sistema educativo garantizar el acceso, la permanencia y el logro educativo para todos los jóvenes en igualdad de oportunidades.

Factores y causas asociadas al abandono escolar en México

El reto de disminuir el abandono escolar en la EMS conlleva examinar las causas asociadas a este problema, las cuales son de diferente naturaleza e importancia y dependen, sin duda, del contexto en el que se desarrollan. Tanto la Encuesta Nacional de Juventud (ENJ 2010), como la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (ENDEMS) señalan que las razones del abandono que reportan los jóvenes son de índole económica, institucional o escolar, e individual (SEP-SEMS, 2012a). Se estima que una tercera parte del abandono está relacionada con causas de origen económico, cerca de otro tercio obedece a cuestiones institucionales y escolares, y entre 15 y 20%, a razones familiares o individuales (Weiss, 2015).

Entre las causas económicas destacan la falta de dinero en el hogar por bajos ingresos y la inserción al mercado laboral, ya sea por necesidad o por los incentivos que éste genera y que hacen que el estudiante considere mejor opción trabajar que estudiar.⁵ Con base en la ENDEMS, Székely agrupa las causas de abandono de la siguiente manera: 36.4% por motivos económicos, 29.5% por cuestiones escolares-educativas, 23.1% por razones personales y 1.1% por otras causas (Székely, 2015).⁶ Asimismo, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE 2009), la falta de dinero para pagar la escuela y la necesidad de aportar económicamente al hogar suman 52% de las razones principales para desertar (SEMS y COPEEMS, 2011).

⁵ El trabajo se encuentra vinculado a la deserción escolar; sin embargo, la probabilidad de dejar la escuela crece a medida que aumenta la intensidad del empleo o las horas trabajadas (CIE y PIIIE, 2010).

⁶ De los estudiantes que abandonaron, 10% no menciona motivo alguno, por lo tanto, ese porcentaje no se considera en estas causas.

Otros factores asociados con el abandono escolar se relacionan con vivir en un entorno vulnerable (por violencia, drogadicción, etcétera) o pertenecer a un grupo étnico. Asimismo, se estima que entre la población de 15 a 17 años que asiste a la EMS, concurren menos a las escuelas quienes presentan alguna discapacidad (49.6%), habitan en zonas rurales (33.6%), o bien realizan trabajo doméstico o extradoméstico (39%) (INEE, 2015f).

Por otro lado, existen dos grupos de causas institucionales escolares,⁷ las cuales frecuentemente se encuentran combinadas. Las primeras, denominadas intersistémicas, refieren a la oferta educativa en el nivel medio superior, la desigualdad en la calidad de los servicios educativos, los mecanismos de acceso a la EMS asociados a la asignación del plantel, modalidad y turno, así como a las diferentes normativas relacionadas con la oferta educativa. Las segundas, denominadas intrasistémicas, refieren al bajo desempeño académico debido a problemas de aprendizaje y a los antecedentes escolares deficientes, los cuales se asocian con prácticas pedagógicas limitadas, formación docente inadecuada y condiciones laborales precarias, infraestructura y equipamiento insuficiente, incompatibilidad entre la cultura juvenil y escolar, currículo poco pertinente, gestión escolar deficiente, y participación limitada de padres y estudiantes en la escuela.

Por otra parte, la estructura familiar, vivir con ambos padres y la escolaridad de éstos son factores vinculados con el abandono escolar (Székely, 2015; Weiss, 2015). En este sentido, el nivel de escolaridad de los padres de los jóvenes que continúan en la escuela es mayor que el de aquellos que la abandonan. De acuerdo con la ENDEMS, 65.2% de quienes dejaron la escuela tiene padres que no iniciaron la EMS, situación que se observa en 44.8% de los jóvenes que sí continuaron. Esta diferencia se acentúa a partir de la educación superior, ya que mientras 25.5% de los no desertores tiene un padre o madre con licenciatura o mayor grado de estudios, sólo 9.6% de los que interrumpieron sus estudios tiene a alguno de sus padres con ese nivel educativo.

A escala individual, la desmotivación o el desinterés y algunos problemas relacionados con las adicciones, violencia o embarazos tempranos pueden también influir en la interrupción de los estudios. Así, para los jóvenes con menor nivel de ingreso, la segunda razón para abandonar la escuela es el embarazo, tener un hijo o casarse. Según la ENDEMS, la principal razón de abandono para 4.7% de los jóvenes que dejaron la escuela estuvo relacionada con embarazarse, embarazar a alguien o tener un hijo; de hecho, 17.5% de los encuestados ubica el embarazo entre las tres principales razones de abandono —la segunda más mencionada entre las mujeres—, después de la falta de dinero (SEMS y COPEEMS, 2011).

⁷ Miranda (2014a) señala que la “desescolarización” se refleja en los jóvenes que, aun teniendo la edad escolar normativa, no tienen la oportunidad de acceder a la EMS o, teniéndola, abandonan la escuela, en parte por el proceso de desprendimiento o “desenganche” entre los jóvenes y la cultura académica escolar.

En síntesis, la mayoría de los factores considerados no tiene un efecto aislado sobre la probabilidad de abandonar la escuela; su efecto es interactivo y multiplicativo. De acuerdo con Miranda e Islas (2016), “más que variables explicativas existen “núcleos explicativos”; es decir, un grupo de variables que en conjunto elevan el riesgo de deserción” (Espíndola y León, 2002; Abril *et al.*, 2008; Santos, 2009; Cabrol y Henrich, 2004, citados en Miranda, 2012, p. 75).

7.2 Mapeo de la acción pública dirigida a atender el abandono escolar en educación media superior

En este apartado se describen las acciones dirigidas a atender el abandono escolar, con la finalidad de identificar los avances y desafíos que enfrenta la política pública para garantizar el cumplimiento del derecho a la permanencia escolar de los jóvenes mexicanos. Para ello, se presenta en primer lugar el marco normativo en el que se inscribe la acción pública y se describen los principales programas y estrategias dirigidos a atender el abandono escolar en EMS. En segundo lugar, se caracterizan los programas y acciones que buscan afectar los principales componentes del SEN que podrían promover o dificultar la permanencia escolar, como el currículo, la formación y profesionalización docente, la gestión escolar y la infraestructura.

Marco normativo y de política en la educación media superior

El marco normativo que sustenta la obligación del Estado para garantizar una educación de calidad en la EMS alude al desarrollo de una oferta educativa pertinente a los intereses de los jóvenes y vinculada con el sector productivo, así como al aprovechamiento de las nuevas tecnologías, todo ello orientado a atraer y retener a los jóvenes dentro del SEN.

En 2008 se impulsó la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) con la finalidad de subsanar carencias y mejorar los aprendizajes, modernizar el bachillerato general y acotar o administrar la gran diversidad de planes y programas de estudio entre los distintos subsistemas que configuran la EMS (SEP, 2008a). Para alcanzar dicho propósito, se definieron nuevas competencias y el perfil de egreso del nivel, así como los acuerdos jurídicos para mejorar la calidad educativa en los distintos subsistemas.

Cuatro años después de promulgada la RIEMS, en el año 2012 se estableció la obligatoriedad de la EMS buscando así impactar positivamente en el aumento de la cobertura y la reducción del abandono escolar. Se previó que la universalización de este nivel educativo se alcanzaría de manera gradual y creciente a partir del ciclo 2012-2013, hasta lograr la cobertura total a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la federación y de las entidades

federativas (Poder Ejecutivo, 2012). Asimismo, la SEP consideró que sería posible alcanzar una tasa de abandono de 9% al término del presente sexenio, siempre y cuando se establecieran las políticas públicas apropiadas.

Para ello, en el ciclo escolar 2013-2014 se puso en marcha el Movimiento contra el Abandono Escolar Yo No Abandono, como una estrategia de prevención y atención que integra las acciones de la escuela, la familia y el estudiante para prevenir las causas del abandono, mantener un estado de alerta y reaccionar ante la presencia de indicadores de riesgo (SEMS, s. f.b).

Desde el diseño de la estrategia se considera la heterogeneidad de los subsistemas de EMS y se busca aprovechar los recursos disponibles en los planteles. Se pone en el centro al director como líder de la gestión escolar y a los padres como corresponsables en la educación de sus hijos. Lo anterior tiene en cuenta tres premisas básicas: que el abandono no es un hecho inevitable, que se puede trabajar en su prevención, y que muchas de sus causas se relacionan con el ámbito escolar (SEMS, s. f.b).

Ahora bien, el desafío de garantizar la obligatoriedad de este nivel educativo, así como la puesta en marcha de estrategias que permitan expandir la cobertura y atraer y retener a los estudiantes dentro del sistema no son tareas menores, pues exigen que la oferta educativa sea accesible y pertinente para atender los intereses y necesidades de los jóvenes, asegurando la adquisición de conocimientos y habilidades relevantes para la vida.

Orientaciones, estrategias y programas contra el abandono escolar

A continuación se presentan las intervenciones gubernamentales dirigidas a atender el abandono escolar, entre las que destacan apoyos económicos, apoyos para el desarrollo socioemocional de los estudiantes, y apoyos integrales.⁸ También se señalan las principales características de los componentes de la EMS (currículo; planes y programas de estudio; formación y actualización docente; gestión escolar, e infraestructura y equipamiento) que resultan necesarias para que las acciones contra el abandono escolar tengan repercusión. Finalmente, se presenta una descripción del gasto público federal en EMS.

⁸ Para realizar el mapeo de la acción pública se revisaron 14 intervenciones vigentes y 17 programas antecedentes, los cuales incluyen orientaciones de política educativa, fondos, programas y estrategias.

Intervenciones dirigidas a atender el abandono escolar

La política educativa dirigida a atender el abandono escolar en EMS ha ido evolucionando a partir de la RIEMS. En un inicio se ofrecía ayuda económica a los estudiantes mediante programas de becas, así como apoyo para la prevención de riesgos entre los jóvenes y el fortalecimiento de factores de protección por medio del programa Construye T. Paralelamente, se atendieron aspectos relacionados con los problemas académicos y de orientación educativa mediante los programas de tutoría y orientación.

En 2011 inició Síguele, programa de acompañamiento integral para jóvenes de EMS, como una estrategia para la mejora del aprovechamiento escolar, el incremento de la tasa de eficiencia terminal y la disminución de los índices de deserción y reprobación. Con este programa se articularon diferentes dimensiones en la atención del abandono y se fue configurando el escenario actual de la política al respecto en EMS, la cual tiene un abordaje integral que ofrece respuestas diversificadas a este problema.

Dicha política está conformada por el Movimiento contra el Abandono Escolar Yo No Abandono, estrategia que incluye como parte de sus acciones la detección de alumnos en riesgo, su seguimiento y canalización, y la planificación escolar con participación de la comunidad educativa. Otros programas que junto con este movimiento integran la política de atención al abandono son el Programa Nacional de Becas (PNB), el programa Construye T, y el de Fomento a la Lectura. A continuación, se presenta una breve descripción de estas intervenciones, agrupadas de acuerdo con el apoyo que ofrecen.

Apoyos económicos: becas en educación media superior

Los principales apoyos económicos para incentivar el ingreso y la permanencia de los estudiantes de EMS se otorgan mediante el PNB y el Programa de Inclusión Social a familias beneficiarias del programa PROSPERA, con miembros en EMS y su componente de Jóvenes con PROSPERA.

Programa Nacional de Becas

El antecedente del actual PNB fue el Programa Becas de Educación Media Superior (PROBEMS), el cual empezó a implementarse en 2008 con las becas de excelencia, apoyo y retención.⁹ En la actualidad, el programa tiene el objetivo de contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, mediante el otorgamiento de becas o apoyos a los estudiantes y personal académico del SEN (SEP, 2015b).

⁹ En 2013 el PROBEMS se amplió e incluyó el Programa de Becas para Acceder, Permanecer y Concluir la Educación Media Superior, y pasó a formar parte del PNB (SEP, 2013a).

Tabla 7.2

Apoyos económicos del Programa Nacional de Becas 2015

Población objetivo	Componentes
Estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad	♦ Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios (personas con alguna discapacidad)
	♦ Becas de manutención
	♦ Becas contra el abandono escolar
	♦ Beca de reingreso y de formación no escolarizada
Estudiantes que ingresan y quieren concluir sus estudios	♦ Becas de transporte
	♦ Beca de capacitación, Capacita T
	♦ Beca para la continuación de estudios
	♦ Beca para el servicio social
	♦ Beca para prácticas profesionales
Estudiantes sobresalientes y personal académico	♦ Beca para el desarrollo o la participación en proyectos de emprendedores
	♦ Beca salario o de formación dual
	♦ Beca de excelencia
Personal académico	♦ Becas de movilidad nacional
	♦ Becas de movilidad internacional
Personal académico	♦ Beca para la profesionalización docente

Fuente: Reglas de operación del PNB 2015.

Las becas que se destinan a los estudiantes de EMS se dirigen a cuatro tipos de población, como lo muestra la tabla 7.2.

Cabe señalar que en los últimos nueve ciclos escolares la cantidad de apoyos para EMS pasó de 249 297 becas PROBEMS en 2007 a 600 604 en el ciclo escolar 2015-2016, lo cual representa 6.5 y 12.1% de la matrícula de EMS, respectivamente (tabla 7.3).¹⁰

En 2013, y como parte del Movimiento contra el Abandono Escolar, se creó la Beca contra el Abandono Escolar. De acuerdo con el informe de labores de la SEP, en el primer ciclo de operación se otorgaron 216 891 becas; en el siguiente ciclo escolar, 2014-2015, 217 335, y en el 2015-2016 se entregaron 305 004 becas, lo que representa un incremento de 40.6% respecto al primer ciclo de ejecución. El monto vigente de esta beca es de 650 pesos para hombres y 725 pesos para mujeres durante el primer año escolar; 725 pesos y 800 pesos, respectivamente, en segundo año, y 800 pesos para hombres y 875 pesos para mujeres durante el tercer año escolar.

¹⁰ En el ciclo 2011-2012 se reportó que 920 499 becas fueron otorgadas por parte del PROBEMS y, por única ocasión, por el programa de becas Síguele. Por otra parte, en el ciclo escolar 2013-2014 las becas PROBEMS se elevaron a 884 409, debido a que se incluyeron cinco modalidades más, con lo cual el total de becas otorgadas respecto al ciclo escolar previo se incrementó 172%.

Tabla 7.3

Número de becas PROBEMS otorgadas (2007-2008 al 2015-2016)

Ciclo Escolar	Matrícula	Número de Becas	% de Matrícula
2007-2008	3 830 042	249 297	6.5
2008-2009	3 923 822	292 576	7.5
2009-2010	4 054 709	298 122	7.4
2010-2011	4 187 528	313 028	7.5
2011-2012	4 333 589	920 499	21.2
2012-2013	4 443 792	324 652	7.3
2013-2014	4 682 336	884 409	18.9
2014-2015	4 813 165	757 183	15.8
2015-2016	4 985 080	600 604	12.1
Total		4 640 370	

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de Labores de la SEP 2008-2016.

PROSPERA, Programa de Inclusión Social

PROSPERA, Programa de Inclusión Social, es el nombre que a partir de 2014 adopta el programa Oportunidades. En sus inicios, las becas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) sólo se brindaban a estudiantes de educación básica, siendo hasta el ciclo escolar 2001-2002 que éstas se extendieron a los de EMS.

El objetivo del componente educativo del programa es otorgar apoyos económicos para la inscripción, permanencia y asistencia regular a la EMS de los jóvenes de hasta 21 años 11 meses, que son miembros de las familias beneficiarias, con el fin de contribuir a evitar la interrupción, así como favorecer la asistencia regular y la permanencia en escuelas de modalidad escolarizada, no escolarizada y mixta.

Los apoyos monetarios se otorgan bimestralmente durante los 10 meses del ciclo escolar.¹¹ Adicionalmente, con el propósito de alentar la conclusión de este nivel educativo, se entrega un incentivo monetario a los estudiantes que lo finalicen, denominado Jóvenes con PROSPERA.¹² Asimismo, se otorgan becas a quienes terminan la secundaria o el bachillerato, incluso en la modalidad no escolarizada. Los becarios de EMS también reciben un único apoyo monetario anual en el primer bimestre del ciclo escolar, consistente en 440 pesos para la adquisición de útiles escolares.

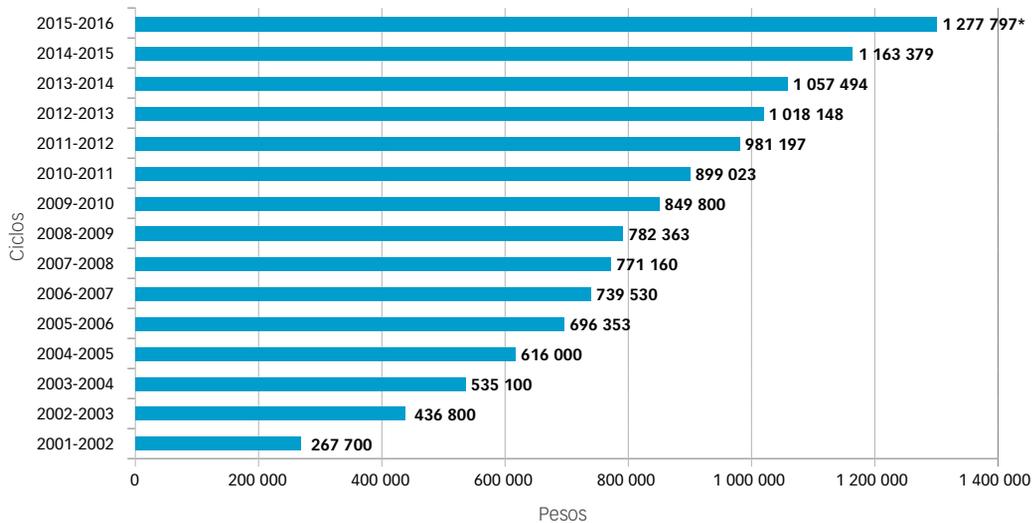
¹¹ El monto de los apoyos vigentes es mayor que los otorgados por el PNB, siendo de 865 pesos para hombres y 990 pesos para mujeres durante el primer año escolar; 925 pesos para hombres y 1055 pesos para mujeres de segundo año, y 980 pesos para hombres y 1120 pesos para mujeres de tercer año (SEP, 2015c). Los montos de las becas otorgadas a las jóvenes son 14% mayores que las de los hombres, y, en general, desde el segundo año en que se incorporaron las becas de EMS a PROSPERA, poco más de 50% de éstas se ha otorgado a mujeres.

¹² Este incentivo es para aquellos jóvenes que concluyen la EMS antes de cumplir los 22 años de edad y es por un monto de 4890 pesos, vigente desde el segundo semestre de 2014 (SEP, 2015c).

Las becas han ido en aumento en los últimos 15 años. En el ciclo escolar 2001-2002 se benefició a 267 700 estudiantes de EMS, en el ciclo 2008-2009 fueron 782 363 los estudiantes becados, y en 2015-2016 la cifra se elevó a 1 277 797 jóvenes; en suma, se han otorgado más de 12 090 000 becas para EMS en el periodo 2002-2016 (gráfica 7.2).

Gráfica 7.2

Evolución de las becas otorgadas por SEDESOL (2001-2002 al 2015-2016)



* La cifra presentada en el ciclo 2015-2016 es preliminar.

Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Labores de la SEP.

Apoyo al desarrollo socioemocional de los estudiantes:

Programa Construye T

El Programa de Prevención de Riesgos en la Educación Media Superior, conocido como Construye T, surge en el año 2008, formulado por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) con la participación de organismos internacionales —Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—, expertos nacionales y organizaciones sociales con amplia experiencia de trabajo con jóvenes.

En sus orígenes, este programa buscaba influir en el clima de convivencia escolar mediante un enfoque holístico, el cual incluía distintas dimensiones para hacer frente a la problemática del abandono escolar y a las situaciones de riesgo en los estudiantes. Las líneas de acción de Construye T se enfocaron en la creación gradual de un sistema de prevención, la formación de los actores de la comunidad educativa y la construcción de una red comunitaria de apoyo (INSP y PNUD, 2013).

En el ciclo escolar 2008-2009 el programa fue implementado en 1 116 escuelas federales y en 500 estatales, y en el año 2011 logró atender a 11% de los planteles públicos del país (1 731). Si bien la presencia de las organizaciones de la sociedad civil fue variando en el tiempo, en el periodo mencionado se contó con la participación de 38 de ellas.

De acuerdo con la SEMS este programa contribuyó al fomento de una colaboración estrecha con la sociedad civil durante su primera fase de implementación; sin embargo, no logró alcanzar los resultados esperados en materia de abandono escolar. Según la evaluación de impacto realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el programa tuvo efectos reducidos en el abandono durante el periodo 2007-2010; además, la expansión de su cobertura fue bastante limitada, abarcando sólo 16% de los planteles públicos del país (INSP y PNUD, 2013).

Así, aunque el programa no tuvo los efectos previstos en la disminución del abandono escolar, sí obtuvo resultados en la disminución del ausentismo de los estudiantes, mayores expectativas de estudio y de trabajo, mayor autoestima y menores problemas de depresión y de violencia escolar (INSP y PNUD, 2013).

A finales del ciclo escolar 2012-2013 se redefinieron los objetivos y dimensiones del programa y se planeó ampliar su cobertura a la totalidad de los planteles públicos del país en el año 2018. De esta forma, a principios de 2014 se inició una nueva etapa de trabajo mediante la capacitación intensiva de docentes y directivos, la formación de habilidades socioemocionales en los estudiantes y la realización de actividades para mejorar el ambiente escolar (SEMS, s. f.c).

Bajo este nuevo enfoque, en el ciclo escolar 2015-2016 se benefició a cuatro mil planteles públicos de EMS —20% de los existentes en el país—, con una matrícula de 2.6 millones de estudiantes (SEP, 2016a).

Apoyos integrales: Movimiento contra el Abandono Escolar

En el ciclo escolar 2013-2014 las autoridades educativas de EMS impulsaron el Movimiento Contra el Abandono Escolar en Educación Media Superior Yo No Abandono, con el propósito de propiciar el involucramiento de todos los integrantes de las comunidades escolares para lograr mayores índices de acceso, permanencia y conclusión exitosa de los estudios de nivel medio superior.

Este movimiento se concibe como una estrategia que recupera diversas intervenciones anteriores, tales como el sistema de alerta temprana, el programa de tutorías académicas y el de orientación vocacional; asimismo, incorpora nuevas acciones que buscan incentivar el diálogo con los padres de familia en planteles de EMS, el uso de redes sociales para prevenir y atender el abandono escolar,

la recepción e inducción de los nuevos estudiantes en los planteles para favorecer una transición más amigable de la educación secundaria a la EMS, y el desarrollo de habilidades socioemocionales consideradas clave debido a que se suman a las habilidades y competencias cognitivas establecidas en el Marco Curricular Común (MCC).

Una de las principales diferencias de esta estrategia con respecto a las iniciativas anteriores consiste en el impulso a la gestión escolar, ya que promueve que los directores de los planteles de EMS lideren los procesos de planeación estratégica y fortalezcan el involucramiento de la comunidad educativa en la atención del abandono escolar.

En este sentido, la SEMS apuesta por un cambio cultural a partir de tres principios, señalados anteriormente: 1) que el abandono no es un hecho inevitable, 2) que se puede y se debe hacer algo para prevenirlo, y 3) que diversas causas operan en el ámbito escolar (SEMS, s. f.b, p. 4). Con ello se pretende modificar la muy extendida percepción de que la deserción es una opción personal de los jóvenes derivada de su desinterés en la escuela, o una consecuencia de situaciones estructurales ajenas a la dinámica escolar, como la pobreza o la violencia.

Por ello, se propone la participación de toda la comunidad educativa en la identificación de las principales causas del abandono escolar en planteles de EMS y en la realización de un diagnóstico de la situación, a partir del cual se diseña un plan escolar para disminuirlo.

La estrategia recupera la experiencia del sistema de alerta temprana, iniciado con el programa Síguele, para monitorear los indicadores inminentes de riesgo de abandono escolar e intervenir en caso de que se presenten en algún estudiante. Así, mediante el mecanismo ABC (asistencia, buen desempeño escolar y comportamiento) se establece un procedimiento para identificar los riesgos e intervenir mediante acciones de tutoría académica y entre pares, así como con orientación educativa en el establecimiento del plan de vida de los jóvenes.

De acuerdo con la SEP-SEMS (2016), los planteles realizan las siguientes acciones contra el abandono escolar:

1. Seguimiento de estudiantes en riesgo de abandonar la escuela.
2. Revisión del sistema de control escolar para dar seguimiento al ausentismo.
3. Revisión del desempeño académico de los estudiantes.
4. Establecimiento de un comité escolar para identificar jóvenes en situación de riesgo y apoyarlos con una beca (beca contra el abandono escolar).
5. Fijar metas por escuela.
6. Tutorías impartidas por docentes.

7. Alentar la construcción de un proyecto de vida por parte de los estudiantes.
8. Fomentar y mejorar la comunicación entre los padres de familia y la escuela.
9. Desarrollar habilidades socioemocionales en los jóvenes.

Con el propósito de difundir la estrategia se elaboró una caja de herramientas compuesta por 12 manuales, los cuales fueron distribuidos en 18 mil planteles públicos de EMS y puestos a disposición en el portal de la SEMS. Como complemento a estos materiales, se llevaron a cabo talleres de capacitación con directores de planteles en el periodo intersemestral y en las primeras semanas del ciclo escolar.

Intervenciones dirigidas al fortalecimiento de los principales componentes del Sistema Educativo Nacional que contribuyen a la permanencia escolar

En el año 2008 la RIEMS sentó los cimientos para la creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), con el propósito de homologar el servicio educativo entre la diversidad de instituciones que impartían la EMS, implementando mecanismos de movilidad para los estudiantes, contenidos curriculares comunes y la definición de las competencias mínimas requeridas al concluir el bachillerato. En este contexto, el MCC fungió como el eje transversal de la reforma para consolidar el SNB. Para garantizar el MCC, la RIEMS propuso mecanismos de gestión que definían estándares y procesos comunes, necesarios para fortalecer el desempeño académico de los estudiantes y mejorar la calidad de las instituciones, de manera que se alcanzaran ciertos estándares mínimos y se siguieran procesos compartidos.

Con el establecimiento del MCC se buscó articular los diversos programas de EMS en el país a partir del perfil de egreso de los estudiantes del bachillerato y, con ello, conformar una estructura flexible que posibilitara que los egresados obtuvieran una formación integral, a partir de los contenidos curriculares y las estrategias didácticas que desplegaran los docentes.

La RIEMS ha reflejado una trascendente decisión de política educativa en el ámbito de la EMS, avanzando en la construcción de una agenda de relevancia pública y ofreciendo un rumbo para transformar el nivel. En este sentido, de acuerdo con Bracho y Miranda (2012), el reto de la SEMS consiste en integrar subsistemas y diseñar una nueva estructura que responda tanto a los requerimientos de expansión de la matrícula como a la atención a la calidad educativa.

En la actualidad, la SEP reconoce la necesidad de revisar las competencias del perfil de egreso y de transformar, en consecuencia, algunos aspectos curriculares, incluida una revisión de la pertinencia y la relevancia de los contenidos temáticos de los programas de estudio vigentes.

Del mismo modo, se requiere impulsar mecanismos suficientes y adecuados de formación docente y de evaluación de los aprendizajes para avanzar hacia la provisión de una educación pertinente y de calidad para los jóvenes (SEP, 2016g).

Por su parte, en 2009 inició la promoción del ingreso de escuelas públicas y privadas del país al Sistema Nacional del Bachillerato (SNB), mediante el cual los planteles incorporados acreditaron el cumplimiento de los componentes de la RIEMS relativos a la adopción del MCC, la aplicación de los mecanismos de gestión de la Reforma y la certificación complementaria. Para ello, el plantel que voluntariamente deseaba formar parte del SNB pasó por una evaluación integral y debió comprometerse a obtener resultados favorables conforme a los estándares determinados por el Comité Directivo del SNB.¹³

Si bien el número de planteles incorporados al sistema aumentó considerablemente en los últimos cuatro años (de 226 en 2012 a 2213 en 2016), de acuerdo con el Consejo para la Evaluación de la Educación del tipo Medio Superior (COPEEMS), únicamente 16 de ellos han logrado la certificación más alta (I) y otros 131 alcanzaron el nivel II. El resto de los planteles (93.4%) se ubica en los niveles III y IV, lo cual indica un menor avance en lo que respecta a la capacitación de docentes y directivos (COPEEMS, 2016). Llama la atención el escaso número de planteles que han ingresado al SNB y que han obtenido la certificación en los niveles I y II (147 de los 2213 planteles en el SNB).

La formación y actualización docente fue otro aspecto clave en el que se avanzó a partir de la RIEMS; el Programa de Formación Docente y el Programa de Formación de Directores (PROFORDEMS y PROFORDIR, respectivamente) representaron un importante esfuerzo por generar un programa nacional de formación.¹⁴

En la actualidad, la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior, en el marco del Servicio Profesional Docente (SPD), se concentra en la regularización de aquellos docentes y directivos que obtuvieron resultados insuficientes en la Evaluación de Desempeño; no obstante, se plantea un importante desafío para ofrecer una oferta formativa que satisfaga las necesidades de actualización de las figuras docentes, considerando que en este nivel educativo muchas de ellas no cuentan con una formación pedagógica y didáctica.

¹³ Los estándares refieren al nivel de cumplimiento de los planteles. A cada etapa de cumplimiento corresponde un nivel dentro del SNB, el cual asigna cuatro niveles, del IV al I, siendo el de mayor categoría el nivel I, en el cual el plantel puede acreditar que ha cumplido cabalmente con la RIEMS y que se encuentra en un proceso de mejora institucional continua. Estos criterios se establecen en el acuerdo 14 de la SEMS (2013) y se refieren a la adopción del MCC, y a los docentes que han cumplido con un programa de formación de docentes, entre otros.

¹⁴ De acuerdo con una evaluación realizada por Miranda (2011), el programa presentaba algunos problemas para darle al docente la oportunidad de fortalecer sus capacidades a partir del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); realizar cambios en la selección de los programas académicos, y generar incentivos (estímulos) para fortalecer la participación voluntaria del docente en el programa. En este sentido, la evaluación recomendó la celebración de reuniones nacionales con los subsistemas a fin de detectar las necesidades de formación, limitaciones en infraestructura y equipamiento, y brindar una solución como parte de los componentes (apoyos) del programa.

Cabe señalar que a la formación docente en el nivel medio superior solamente se le destina 1% (11 611 952 millones de pesos) del presupuesto del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PEF, 2016).

Otro componente de vital importancia para el SEN es la infraestructura educativa, debido a la expansión de la oferta de servicios y el impulso dado a la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de los planteles. Al respecto, debe considerarse que los fondos destinados para este concepto son concursables y dependen del desarrollo de proyectos y de la organización y el interés que exista por parte de los padres de familia y los maestros, así como de la capacidad de gestión y liderazgo del director de cada plantel.

Por otro lado, resulta muy valioso el esfuerzo que ha realizado el gobierno federal al crear modalidades flexibles del tipo medio superior tales como la preparatoria abierta, la preparatoria en línea y los telebachilleratos comunitarios, los cuales apuestan por la inclusión educativa. Sin embargo, en este último caso, aún queda pendiente garantizar la calidad de estos servicios considerando que generalmente se instalan en escuelas con infraestructura precaria y una planta docente reducida, y no siempre en las mejores condiciones profesionales, y que la población que asiste a ellos está conformada por jóvenes de comunidades rurales procedentes de contextos desfavorecidos, por lo que requieren de mayor atención.

Por último, en 2013 se creó el Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior, el cual buscaba mejorar la operación de las unidades educativas e involucrar más a los distintos actores en la dinámica escolar. Para ello, se destinaron recursos para hacer de los planteles espacios atractivos para los estudiantes y para resolver problemas de operación que permitieran fortalecer los programas de prevención de la deserción. En este sentido, el fondo guarda estrecha relación con los fines del Movimiento Contra el Abandono Escolar; sin embargo, se trata de un fondo concursable al que accede sólo 20% de los planteles.¹⁵

7.3 Gasto federal dirigido a atender el abandono escolar en educación media superior

Durante los últimos seis ciclos presupuestarios (2012-2017) el recurso público federal para los servicios de EMS ha representado entre 12 y 14% del total del presupuesto aprobado para la Función Educación; en contraste, casi dos terceras partes de los recursos asignados a dicha función se otorgaron a educación básica, seguido de los servicios a educación superior que representaron entre 16 y 18%.

¹⁵ En el ejercicio fiscal 2015 este fondo ejerció 250 millones de pesos (SEP, 2016a) y se beneficiaron de él 2 386 proyectos, de los cuales 2 091 correspondieron al ámbito estatal, 181 al ámbito federal y 114 al autónomo.

En el año fiscal 2017 se asignaron 90 941.9 millones de pesos (MDP) para EMS.¹⁶ El Movimiento contra el Abandono Escolar no ha implicado la asignación de recursos adicionales, por lo que no existe una partida presupuestal específica que permita identificar la asignación y el ejercicio del gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Cuenta Pública. Para implementar esta estrategia se utilizaron recursos de otras partidas para financiar la impresión de manuales, el desarrollo de reuniones y la capacitación docente y directiva; sin embargo, no es posible identificar dichas partidas de gasto. Tampoco se cuenta con información desagregada en el PEF con respecto a los recursos que se destinan a la beca de manutención en su modalidad "Abandono escolar".

Aunque la principal estrategia de la SEMS para atender el abandono escolar no cuenta con un presupuesto específico, es posible identificar tres programas complementarios que pueden incidir en este problema, a saber: 1) el programa S243, Programa Nacional de Becas; 2) el programa S072, PROSPERA, Programa de Inclusión Social, y 3) el programa U080, Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación, el cual otorga los recursos para la operación del programa Construye T. El presupuesto de estos programas es de 15 582 MDP.

El Programa Nacional de Becas contó con una asignación de 4 085 MDP en el ejercicio 2017, 17.0% menos que lo presupuestado para el ejercicio 2016. Por su parte, el programa PROSPERA dispuso de un presupuesto de 10 497.7 MDP, igual que el asignado para el ciclo presupuestal anterior. Cabe señalar que el presupuesto destinado a este programa se incrementó 24.5% de 2013 a 2014, como parte de la estrategia para aumentar la matrícula y fomentar la permanencia escolar. En el caso del programa Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación, en 2017 se presupuestaron 60 MDP para operar el programa Construye T, 37.9 millones menos que lo asignado en 2016.

Asimismo, se identificó que el Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior también contribuye con la prevención del abandono escolar, mediante la implementación de proyectos dirigidos a mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta. Los recursos de este fondo provienen del programa presupuestario U079, Expansión de la Educación Media Superior y Superior; sin embargo, se trata de apoyos concursables cuyo destino se decide en los planteles (SEP, 2016d) por lo que no es posible determinar el gasto exclusivo para la atención del abandono escolar.

¹⁶ El gasto en EMS se administra a través de cuatro Ramos; sin embargo, 92.5% de este presupuesto se concentra en el Ramo 11 Educación Pública (84 192.5 MDP). A diferencia de la educación básica, la nómina docente tiene distintas fuentes de financiamiento y partidas presupuestales, dependiendo del tipo de sostenimiento del plantel educativo, federal, estatal o autónomo, por lo cual no son reportadas como parte del Ramo 33.

En suma, aunque no se cuenta con un programa específico que integre los recursos destinados exclusivamente a la atención del abandono escolar en EMS, es posible realizar un ejercicio de aproximación al respecto. En este sentido, es importante reconocer que probablemente el propósito de los programas mencionados pudiera tener un alcance mayor al de la mera atención al abandono, con lo cual se estarían sobreestimando los cálculos, o bien, que existieran otros programas que contribuyen a la atención del abandono escolar y que no es posible identificar, con lo cual se estarían subestimando dichos cálculos. La primera situación se compensaría con la presencia de la segunda.

Tomando en cuenta estas advertencias, cabe destacar que las becas de PROSPERA (11.5%) y del PNB (4.49%) son las estrategias que mayor porcentaje de recursos destinan para atender el abandono escolar (tabla 7.4).

Tabla 7.4

Proporción del presupuesto asignado a programas para abatir el abandono escolar en relación con la subfunción educación media superior, 2017 (MDP)

Programa presupuestario		PEF 2017	
		Presupuesto	%
Subfunción educación media superior		90 941 927 184	
Total		15 642 817 900	17.2
S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	10 497 791 277	11.5
S243	Programa Nacional de Becas	4 085 022 553	4.5
U079	Expansión de la educación media superior y superior	1 000 000 000	1.1
U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	60 004 070	0.1

Fuente: elaboración propia con base en el PEF 2017.

Por tanto, al considerar que estas cuatro estrategias orientan sus acciones de manera explícita a la atención del abandono escolar, en todos o algunos de sus componentes 17.2% del presupuesto dirigido a la EMS (subfunción EMS) está orientado a contribuir, en cierta medida, a la permanencia de los estudiantes de este nivel educativo, siendo que este problema constituye uno de los de mayor relevancia para el SEN. Cabe destacar que 93.2% de estos recursos está destinado a atender las causas económicas del abandono, mediante el apoyo en becas (PROSPERA y PNB), y sólo 6.8% de los recursos identificados se orientan a la atención de causas de otra índole.

7.4 Balance de la política de atención al abandono en educación media superior

La mayoría de los programas referidos en el apartado anterior ha sido evaluada¹⁷ en su diseño, consistencia, implementación, resultados, desempeño, e incluso su impacto, siendo los programas de becas a los que mayor atención se ha dado. Sin embargo, no se disponía de una valoración integral de la política de atención al abandono en EMS.

Por este motivo, el INEE realizó durante 2015 y 2016 una evaluación orientada a la generación de información que coadyuvara en la construcción de directrices para la mejora educativa de este nivel educativo. Este proceso estuvo acompañado por un comité asesor conformado por reconocidos especialistas en EMS,¹⁸ que siguieron de cerca el desarrollo de los trabajos de evaluación¹⁹ e investigación.²⁰

Tomando en consideración que la actual política de atención al abandono escolar en EMS se concentra en el Movimiento contra el Abandono Escolar, a continuación se sintetizan los principales hallazgos y rutas de mejora derivadas de los trabajos señalados.

Fortalezas de la estrategia Yo No Abandono

Respecto al diseño de la estrategia, una de las mayores fortalezas de la política contra el abandono escolar refiere a la flexibilidad y autonomía que se les otorga a los actores para la toma de decisiones en el nivel micro de la política, lo cual plantea un cambio en la gestión escolar al poner al centro el liderazgo del directivo y la participación de la comunidad escolar, enfocados en los problemas juveniles.

¹⁷ En el marco del análisis de la política de atención al abandono escolar en EMS se realizó una revisión de cerca de 35 documentos (evaluaciones, fichas de monitoreo, estudios y análisis), la cual fue fundamental para identificar hallazgos y recomendaciones derivados de las evaluaciones realizadas a los programas en el ámbito federal para atender el problema del abandono y para brindar el servicio educativo en EMS. Asimismo, Miranda (2013b) identifica el universo de instituciones dedicadas a la evaluación de la educación en EMS; sin embargo, se detecta que éstas no trascienden el ámbito de sus propios espacios institucionales.

¹⁸ Eurídice Sosa, profesora investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN); Lorenzo Gómez Morín, profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Eduardo Weiss y María de Ibarrola Nicolín, investigadores del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE-CINVESTAV), y Antonio Gago Huguet, director general del COPEEMS.

¹⁹ La evaluación de la política fue coordinada por el Seminario de Investigaciones en Juventud (SIJ-UNAM) a partir de una metodología de carácter cualitativo que incluyó la aplicación de entrevistas semiestructuradas y observación de campo. El trabajo de campo se realizó en cuatro estados: México, Veracruz, Ciudad de México y Guanajuato, en los tres modelos educativos: Bachillerato General, Bachillerato Tecnológico y Profesional Técnico, y en ocho planteles.

²⁰ Uno de los estudios fue coordinado por Valora Consultoría, a partir de una metodología cuantitativa y cualitativa en la que se aplicaron cuestionarios y entrevistas en 16 estados y 300 planteles de 12 subsistemas. El otro estudio fue realizado por Miguel Székely mediante la revisión documental de experiencias internacionales y nacionales relevantes para atender el abandono escolar en EMS y un análisis de los principales indicadores educativos.

En cuanto a la implementación de la estrategia, se encontró que ésta permite visibilizar el problema del abandono escolar y responder a las múltiples causas de la deserción en las entidades federativas. Esto posibilita el involucramiento progresivo de los actores escolares y propicia el trabajo colaborativo. Por otra parte, la estrategia permite que los actores identifiquen el problema del abandono como multicausal y planeen sus acciones en función de metas específicas de reducción del abandono por subsistema.

Asimismo, se identificó una diversidad de acciones contra el abandono escolar en los planteles, muchas de las cuales ya se desarrollaban previamente a la implementación de la estrategia Yo No Abandono. Entre ellas destacan: 1) instrumentos para diagnosticar a alumnos en riesgo de abandono a través del mecanismo ABC, 2) actividades preventivas del abandono para alumnos de nuevo ingreso, 3) implementación de una variedad de becas que coadyuvan con la permanencia escolar, 4) actividades para crear ambientes propicios para la retención, 5) realización de pláticas con alumnos en riesgo por parte de maestros o tutores, 6) asesorías académicas, 7) visitas domiciliarias, 8) comunicación con los padres de familia, y 9) facilidad administrativa para la reincorporación.

Igualmente, en algunas entidades federativas se desarrollan acciones y programas locales para atender este problema. Así, por ejemplo, en Querétaro se ha creado un bachillerato semi-escolarizado con una duración de dos años al que pueden asistir jóvenes que no concluyeron el nivel educativo y que son mayores de 18 años (Valora, 2016). En Veracruz se ha instalado un programa denominado Desarrollo Integral de Estudiantes, mediante el cual se analiza la situación de cada joven y se identifican las causas por las que pudiera encontrarse en riesgo de interrumpir sus estudios (SIJ-UNAM, 2016).

Por otra parte, en Guanajuato se creó el Sistema Único de Registro de Aspirantes a la Educación Media Superior, con la intención de monitorear y atender a los jóvenes que transiten a la EMS (SIJ-UNAM, 2016), mientras que México elaboró un Plan Maestro de Orientación Educativa, que concentra todos los programas institucionales en este campo de todos los subsistemas, abordados de manera transversal con cuatro líneas de atención: valores, riesgos psicosociales, atención a la familia y riesgos de interrupción (SIJ-UNAM, 2016).

Finalmente, el gobierno del Distrito Federal, a partir del año 2007, dio impulso a políticas educativas de inclusión respecto a la EMS, las cuales buscaban combatir la deserción y la exclusión educativa a través del otorgamiento de becas mediante el programa Prepa Sí,²¹ y la creación de

²¹ En el caso de Prepa Sí, vale la pena destacar que este programa reconoce los derechos de los jóvenes al habilitarlos socialmente a través de un mecanismo de transferencia condicionada de recursos, y que recupera una exigencia de empoderamiento social y de ejercicio de su autonomía, libertad y responsabilidad. Por otra parte, a través de la oferta educativa se genera una importante estrategia institucional de discriminación positiva claramente favorable a los jóvenes en mayor condición de desventaja social (Miranda, 2014).

programas que posibilitaran a los jóvenes estudiar sin la dificultad de movilizarse, por ejemplo: el Bachillerato a Distancia del D. F. y el Bachillerato Digital de la Ciudad de México.

Debilidades de la estrategia Yo No Abandono

Si bien en la implementación de la estrategia se reconoce la necesidad de aplicar acciones tendientes a disminuir el abandono, se cuestiona la adaptabilidad de la misma debido a la diversidad de contextos y a la desigualdad de recursos entre los diversos planteles y subsistemas. Igualmente, se identifica cierto desconocimiento de la estrategia en muchos planteles, debido a que la difusión y capacitación para aplicarla ha sido insuficiente.

Con respecto a las tutorías, éstas no se han llevado a cabo en óptimas condiciones, debido a que muchos docentes son designados por la autoridad escolar y no todos cuentan con el perfil idóneo para desempeñar estas funciones; además es una actividad no remunerada y se realiza en espacios poco propicios.

Asimismo, existe una escasa participación de los jóvenes que se encuentran al margen de la planeación y toma de decisiones en los planteles; por su parte, los padres de familia tienen un papel prácticamente nulo, y generalmente quienes sí participan no tienen hijos en riesgo de abandono.

Por otro lado, algunas particularidades de los propios subsistemas inciden en el abandono escolar, como la ubicación del plantel, el prestigio de la institución, el cobro de matrícula o la existencia de reglamentos rígidos. Por último, no existen suficientes articulación y coordinación interinstitucionales, intersectoriales, ni entre subsistemas, debido a que la estrategia no incluye a las autoridades locales y se dirige directamente a los directores de los planteles.

Con respecto a los resultados del programa, se encontró que los procesos de seguimiento y evaluación no son sistemáticos y no se han establecido indicadores intermedios, de corto o mediano plazo, ya que sólo se plantea la meta de reducción del abandono escolar. Tampoco existe una evaluación sobre el impacto de la estrategia que permita conocer los efectos de la reducción del abandono atribuibles a su implementación.

En el análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar, realizado por la SEP y el INSP en 2015, se señala que los planteles con tasa de abandono baja reportaron haber implementado Yo No Abandono en alguno de los ciclos escolares (2012-2014), mientras que 6% de aquellos con alta tasa de deserción reportó no haber puesto en marcha el Movimiento contra el Abandono Escolar.

Asimismo, se apunta que sigue siendo relativamente baja la proporción de centros escolares que cuentan con un mecanismo de seguimiento de las acciones planteadas para atender y prevenir que los jóvenes dejen la escuela (54%). No obstante, este estudio no presenta un análisis desagregado de la influencia de los componentes que integran la estrategia en la reducción del abandono, por lo que se desconocen las razones por las cuales se estima que las tasas de abandono están disminuyendo y las intervenciones que incidirían en dicha disminución.

■ Consideraciones finales

Como se ha planteado en este capítulo, el abandono escolar no sólo deviene de una decisión individual o familiar, sino que es el producto de la combinación de diversos factores sociales, económicos, familiares, culturales y educativos; es decir, es un fenómeno que se explica por un grupo de variables que, en conjunto, elevan el riesgo de deserción e incentivan o desalientan la interrupción de la trayectoria escolar.

En este sentido, los relevantes esfuerzos que ha realizado el Estado mexicano han sido de naturaleza diversa. Por un lado, presta atención a las causas de índole económica a través de las becas del PNB y PROSPERA. El universo de becarios aumentó al incluir a más estudiantes con carencias económicas y dar atención específica aquellos en riesgo de interrumpir sus estudios, además de reconocer la excelencia académica. Asimismo, las becas de SEDESOL se ampliaron para atender a estudiantes de este nivel educativo, incluso antes de que la EMS fuera obligatoria.

Por otro lado, el programa Construye T fue precursor en el cambio de enfoque del abandono escolar, considerando que las relaciones que se establecen en el interior de la escuela y el clima de convivencia escolar son factores clave para enfrentar el problema y las situaciones de riesgo asociadas a éste. Posteriormente, se cimentaron algunas prácticas que fueron retomadas en los mecanismos de detección temprana, los cuales se centraron en un conjunto de indicadores de desempeño escolar que son concebidos en el actual mecanismo ABC, de detección de estudiantes en riesgo, como predictores del abandono.

Sin duda, el Movimiento contra el Abandono Escolar, estrategia vigente para atender este problema, retoma las experiencias de políticas previas y plantea una mirada más integral, incluyendo apoyos para fortalecer tanto la oferta como la demanda educativas. Esta estrategia integra apoyos académicos, de desarrollo socioemocional y económicos, además de complementarse con otros programas que contribuyen con la permanencia escolar, como los programas Construye T y Fomento a la Lectura.

A pesar de los avances mencionados, la evidencia recabada en las evaluaciones e investigaciones permite concluir que persiste un gran reto para que el Estado mexicano cumpla su obligación como garante del derecho a la educación con equidad y calidad para todos los jóvenes mexicanos.

En consecuencia, resulta necesario impulsar un conjunto de estrategias que mejoren la atención al abandono en EMS, entre las que destacan las siguientes: 1) generación de sistemas de información inteligentes y articulados que permitan dar seguimiento a los estudiantes desde su ingreso al SEN, así como detectar a tiempo a los estudiantes en riesgo de abandono; 2) creación de un área de política específica para la atención y el seguimiento del abandono en EMS, así como para acompañar los cambios en las formas de organización escolar y de gestión que se requieran para su instrumentación efectiva; 3) implementación de estrategias de articulación intergubernamental y de coordinación intersectorial, interinstitucional y entre subsistemas que permitan generar sinergias y mecanismos de cooperación en la atención del abandono en contextos diversos; 4) capacitación y acompañamiento a los diversos actores educativos, tanto en temas de diagnóstico, planeación y seguimiento de acciones como en problemas juveniles y de comunicación y resolución de conflictos; 5) fortalecimiento del sistema de tutorías y orientación educativa, mediante procesos de capacitación, establecimiento de mecanismos de incentivos y de las condiciones óptimas para su desarrollo; 6) asignación de recursos específicos para la instrumentación de la estrategia de política integral para atender el abandono, y distribución más equitativa del gasto hacia otras áreas de atención al problema que vayan más allá de las meramente económicas; 7) fortalecimiento del vínculo padres de familia-planteles, así como el establecimiento de protocolos de acción inmediata ante casos de riesgo de abandono; 8) mejor articulación entre la educación secundaria y la EMS; 9) generación de mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación de la estrategia de política, y 10) desarrollo de intervenciones que favorezcan la reincorporación de los estudiantes que abandonaron la EMS.

En suma, si bien han sido importantes los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para atender el abandono escolar, aún falta mucho por hacer para trabajar de manera integral, coordinada, articulada y con los recursos necesarios, dirigidos a la prevención y atención del problema y a evitar la salida anual de más de 700 mil jóvenes de este nivel educativo, así como para lograr la cobertura universal de la EMS —a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022—, tal como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.