

10

Unidad de Normatividad
y Política Educativa

Políticas para mejorar la permanencia escolar de los jóvenes en la educación media superior en México¹

La deuda social de la educación media superior (EMS) es grande todavía en México. Además de los déficits en la cobertura educativa, los jóvenes enfrentan diversas dificultades para permanecer en la escuela y aun cuando logran quedarse, no obtienen los aprendizajes necesarios para el desarrollo de una vida exitosa y su eventual incorporación a una carrera profesional o al mundo del trabajo.

Este documento de política describe brevemente el contexto, magnitud y dimensiones del problema del abandono escolar en la educación media superior y, con base en los aprendizajes de la experiencia de política nacional e internacional, propone cinco recomendaciones de política orientadas a garantizar el derecho a la permanencia escolar en este tipo educativo.

RETOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Actualmente, la EMS en México se conforma por tres modelos educativos: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico, que a su vez tienen tres tipos de sostenimiento: federal, estatal y autónomo o privado. Éstos se organizan a partir de cinco tipos de control administrativo y presupuestal: centralizado, descentralizado, desconcentrado, autónomo y privado. Además, en el artículo 46 de la Ley General de Educación (LGE) se definen tres modalidades para su enseñanza —escolarizada, no escolarizada y mixta—. En cuanto a los servicios orientados a facilitar la conclusión de la EMS, en el país existen: Servicio Nacional de Bachillerato en Línea (Prepa en Línea-SEP), preparatoria abierta y el Acuerdo Secretarial 286, que establece los procedimientos para la acreditación en un solo examen.

En la EMS existen 33 subsistemas con 150 expresiones organizacionales e institucionales, lo cual plantea retos importantes, entre los que destacan la gran heterogeneidad y dispersión curricular, la inexistencia de un perfil de egreso de la EMS, la poca pertinencia y relevancia de los contenidos curriculares, así como la ausencia de equivalencias curriculares entre los subsistemas.²

Con esta oferta educativa, en los últimos años ha aumentado el acceso de los jóvenes a la escuela, sin embargo, no se ha logrado que todos accedan y, menos aún, que permanezcan. Así, a nivel nacional, 7 de cada 10 jóvenes entre 15 y 17 años asisten a la escuela, esto es, todavía alrededor de 30% de jóvenes no estudia.

¹ El presente documento de política se basa en las *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior* del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2017a).

² INEE (2017b).

Por otro lado, aquellos que logran ingresar a la EMS enfrentan problemas importantes en el tema de accesibilidad (Ver Tabla 1), por lo que la disminución del abandono escolar sigue representando un problema. En el ciclo escolar 2015-2016, éste representó 13.3% de la matrícula correspondiente a servicios escolarizados —15.5%, si se considera, además, la matrícula de modalidad mixta—, y es evidente que el abandono varía según el lugar en donde habitan los estudiantes: hay menor deserción de mujeres en zonas urbanas, mientras que en el ámbito rural esto se invierte. Si bien es cierto que en años recientes este porcentaje ha disminuido, el ritmo de decrecimiento que presenta no es tan rápido como se requiere y estas tasas siguen reflejando, en números netos, una elevada cantidad de jóvenes que abandonan: entre 600 y 700 mil jóvenes al año. Y, además, varios estudios y evaluaciones demuestran que el dominio de los aprendizajes de los estudiantes es bajo.³

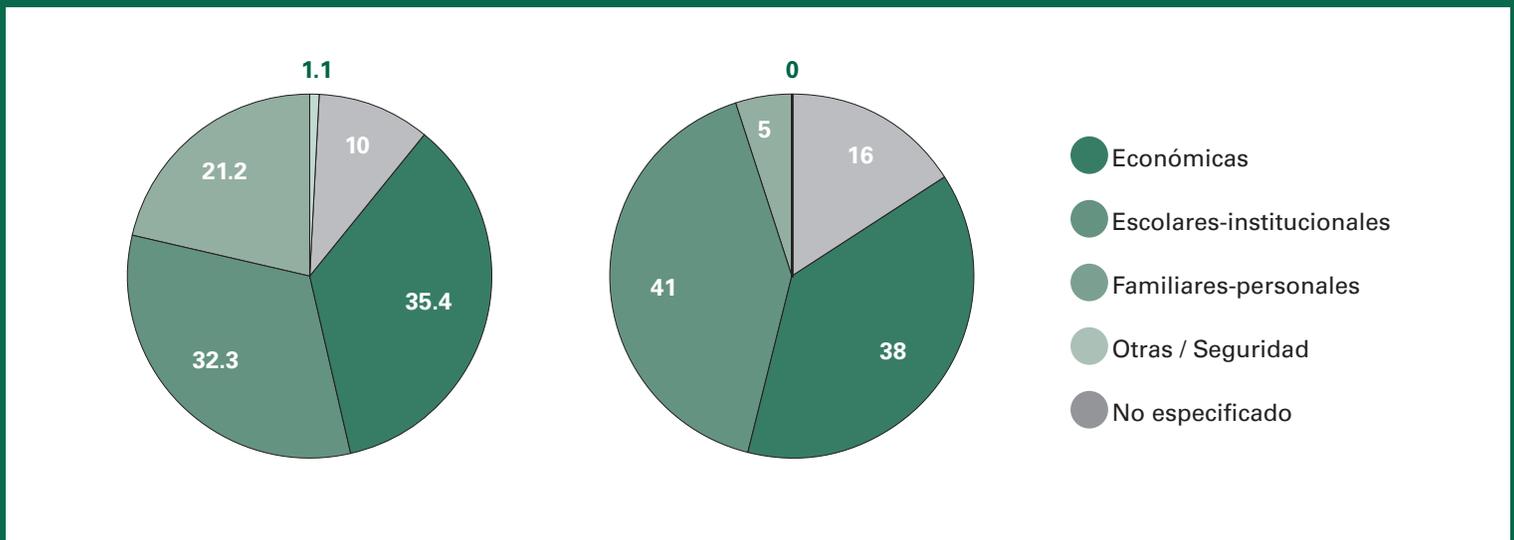
Los diversos estudios realizados sobre el abandono escolar de los jóvenes —tanto en México como en América Latina— coinciden en que este es un reflejo de tres causas fundamentales: familiares-personales, económicas y escolares-institucionales. En este sentido, dos

trabajos recientes en nuestro país reiteran que las dos últimas concentran los mayores retos (Ver Gráfica 1).

Asimismo, estos trabajos demuestran las múltiples aristas del abandono escolar; sin embargo, desde la perspectiva de la política educativa resalta el creciente peso de los factores escolares como una causa importante. Además, sobre las condiciones de la oferta educativa en la EMS, sobresalen las asimetrías entre subsistemas y planteles en lo referente a su infraestructura básica, equipamiento tecnológico y organización escolar, lo que sin duda influye en el abandono escolar de los jóvenes (Ver Tabla 1).

Es evidente que, para revertir el problema del abandono en educación media superior, es necesario que las políticas públicas adquieran un enfoque integral. En éste deben dialogar los factores educativos con otros ámbitos sectoriales que permitan enfrentar y atender con mayor eficacia los problemas de índole individual, social, familiar y económica (como son la drogadicción, el embarazo temprano, la inseguridad y la violencia, entre otros) que se acentúan en la escuela y que son también causa importante en la interrupción de los estudios.

GRÁFICA 1. PRINCIPALES CAUSAS DE ABANDONO ESCOLAR SEGÚN DOS ESTUDIOS⁴



Fuente: INEE, 2017b.

³ La prueba PLANEA 2017 arrojó que 33.9% de los jóvenes tiene un logro insuficiente en Lenguaje y Comunicación, y 66.2% un logro insuficiente en Matemáticas, con brechas importantes por control administrativo, condición de habla de lengua indígena y decil económico (INEE, 2017c).

⁴ La gráfica de la izquierda corresponde a los datos del Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la EMS, elaborado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS) en 2012; mientras que la gráfica de la derecha refleja los datos del Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar en la EMS, llevado a cabo por la SEP y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) en 2015.

TABLA 1. PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (EVOE-EMS)

• 55% de los directores consultados indicó que sus planteles carecían de rampas para personas con discapacidad.
• 37% de los directores indicó que los edificios que conforman su escuela no se construyeron para ser un centro educativo de EMS.
• 28% de los directivos señaló que tiene problemas con el suministro de agua, y 10% con el de energía eléctrica.
• Casi 50% de los directores señaló que carece de sala de maestros y laboratorio de ciencias.
• 24% de los estudiantes y 31% de los docentes no disponen de equipo de cómputo para apoyar sus actividades.
• 30% de los planteles no dispone de internet.
• 40% de las escuelas no cuenta con acervo bibliohemerográfico.
• Más de la mitad de los docentes afirmó que casi nunca o pocas veces hacía adecuaciones a su planificación para atender a estudiantes indígenas y HLI.
• 43% de los estudiantes encuestados afirmó que durante el periodo escolar se había quedado sin profesor en algunas de sus materias.
• 13% de los jóvenes no se siente seguro en su plantel y reporta actos violentos, como agresión verbal (27%), robo (16%), difamación (15%) y agresión física (11%).

Fuente: INEE, 2017b.

POLÍTICA PARA MEJORAR LA PERMANENCIA ESCOLAR EN EMS

Al revisar la acción pública que el Estado mexicano ha dirigido a la prevención y atención a la permanencia escolar en EMS, se identifican 16 acciones, estrategias y programas que se han implementado en los últimos 10 años para atender dicho problema (Ver Tabla 2).

La acción pública se ha orientado a ofrecer, al menos, tres tipos de apoyos: económicos (a través de 13 programas), desarrollo socioemocional (mediante 6 programas) y académicos (con 5 programas). En los apoyos económicos, sobresalen el Programa Nacional de Becas (PNB) y el Programa de Inclusión Social (PROSPERA). De hecho, la cantidad de recursos destinada a estos dos programas suma 93.2% del esfuerzo económico que la política educativa destina para frenar el abandono escolar; y sólo 6.8% restante se destina a la atención de factores de otra naturaleza.⁵ Aunque esto refleja un avance

indudable, también muestra restricciones dado el carácter multifactorial del problema.

Pese a la diferencia presupuestal, destaca la labor realizada por el Programa Construye T, que está orientado a brindar apoyos socioemocionales para prevenir violencia, adicciones o embarazo adolescente. Por lo que hace al denominado Movimiento contra el Abandono Escolar, Yo no abandono, éste busca generar instrumentos que permitan la detección temprana de alumnos en riesgo de dejar los estudios, y desarrolla programas de tutorías académicas y de orientación vocacional.⁶

Así, aunque el tema del abandono escolar ha recibido atención por parte del Estado mexicano, ésta parece no ser suficiente. Frente a la magnitud del problema, hoy parecen requerirse otras acciones de fortalecimiento

⁵ Cifras de 2017 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del INEE (2017a).

⁶ La educación obligatoria en México. Informe 2017. México: autor.

institucional: en el ámbito de la coordinación gubernamental, tanto sectorial como intersectorial; en el espacio propio de los planteles escolares, en la prevención

de brechas académicas durante la educación básica, y en la esfera de la sociedad civil y las propias familias de los jóvenes.

TABLA 2. PROGRAMAS, ACCIONES Y ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA PERMANENCIA ESCOLAR EN EMS

Programas, acciones y estrategias	Tipo de apoyo		
	Económico	Desarrollo socioemocional	Académico
1. Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en EMS	X	—	—
2. Programa Nacional de Becas de Apoyo a Estudiantes en Educación Media Superior	X	—	—
3. Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes en Educación Media Superior	X	—	—
4. Programa de Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	X	—	—
5. Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS)	X	—	—
6. Programa de Becas para la Expansión de la Educación Media Superior, Síguele	X	—	—
7. Programa de Becas para Acceder, Permanecer y Concluir la Educación Media Superior	X	—	—
8. Programa Nacional de Becas (PNB)	X	—	—
9. Programa de Inclusión Social (PROSPERA)	X	—	—
10. Programa ConstruyeT	X	X	X
11. Programa Síguele, caminemos juntos	X	X	X
12. Movimiento contra el Abandono Escolar, Yo no abandono	X	X	X
13. Sistema Nacional de Tutorías Académicas, Síguele	—	X	X
14. Programa de Orientación Vocacional, Síguele	—	X	X
15. Sistema de Alerta Temprana, Síguele	X	—	—
16. Programa de Fomento a la Lectura, Síguele	—	X	—

Fuente: Miranda, 2018.

LECCIONES APRENDIDAS

Si bien el análisis muestra la imperiosa necesidad de establecer políticas integrales para fortalecer la permanencia de los jóvenes en la EMS, es visible que predominan los programas enfocados al abandono escolar con enfoque unidimensional.

En aras de ampliar la perspectiva y los acercamientos al tema, es necesario revisar las experiencias internacionales que abordan el problema de manera multidimensional. Estas iniciativas tienen como punto de partida las consecuencias sociales originadas por la deserción escolar (Ver Tabla 3).

TABLA 3. PROGRAMAS INTERNACIONALES PARA FORTALECER LA PERMANENCIA ESCOLAR DE LOS JÓVENES QUE ATIENDEN EL PROBLEMA DESDE UN PUNTO DE VISTA INTEGRAL

Región o País	Experiencia	Características
Europa	Estrategia 2020 y el Kit de Herramientas Europeas para Centros Escolares	<ul style="list-style-type: none"> • Su objetivo es reducir el Abandono Escolar Prematuro (AEP). • Está centrado en el nivel medio superior y superior. • Reconoce la importancia de la formación de los jóvenes en la EMS como una parte fundamental para la sociedad europea, su crecimiento y desarrollo económico. • Su estrategia es mejorar las capacidades de los estudiantes para que puedan enfrentarse a factores de riesgo social complejos, tales como el desempleo y la pobreza.
Estados Unidos de América	National Dropout Prevention Center (NDPC)	<ul style="list-style-type: none"> • Su objetivo es ofrecer estrategias efectivas para aumentar las tasas de graduación. • Es un espacio para compartir información relacionada con la prevención del abandono escolar. • Comparte soluciones que buscan garantizar la permanencia y el éxito de los estudiantes a través del intercambio de información, proyectos de investigación, evaluación, publicaciones y diversas actividades de desarrollo profesional. • Lleva a cabo revisiones y evaluaciones de programas de estudio y de intervención dirigidos a evitar el abandono escolar.
América Latina	Gradúate XXI & Futuro Educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Su objetivo es encontrar soluciones educativas innovadoras que generen un efecto multiplicador y transformador para la permanencia escolar de los estudiantes. • Es un proyecto a cargo de la división de Relaciones Externas del BID y cuenta con el apoyo de la República de Corea del Sur. • Desarrolla herramientas tecnológicas que favorecen la conectividad y la creación de espacios virtuales. • Fomenta el debate público y promueve la concientización de la sociedad sobre el abandono escolar en la región, a fin de contribuir a prevenir y disminuir los índices actuales.

Fuente: elaboración propia.⁷

⁷ Información obtenida de las páginas <http://www.graduatexxi.org>, <http://dropoutprevention.org> y https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/expert-groups/2014-2015/group-highlights_es.pdf [consultadas el 26 de noviembre de 2018].

Se ha documentado con claridad que este tipo de intervenciones integrales reducen el abandono escolar de los jóvenes mediante programas que fortalecen los lazos comunitarios; establecen puentes hacia el campo laboral; generan espacios de aprendizaje respetuoso; desarrollan canales de empatía entre docentes y estudiantes; definen tutorías especializadas y de acompañamiento permanente, y sistematizan procesos activos de aprendizaje. Los esfuerzos desarrollados por la SEP

y las autoridades educativas de los estados tienen un trayecto común de atención a los problemas generales del Sistema Nacional de Educación Media Superior, los retos de los subsistemas de EMS y las necesidades correspondientes a cada territorio según sus realidades educativas, comunitarias y poblacionales. La suma de esfuerzos y experiencias arroja múltiples aprendizajes sobre el problema de abandono escolar. Éstos pueden resumirse en los siguientes términos:



Poner la permanencia en primer plano. El objetivo es fortalecer y normalizar la permanencia escolar. Esto coloca la responsabilidad en los ámbitos institucionales y permite pensar las políticas públicas desde ese punto de vista. En el caso contrario, cuando se habla de deserción escolar, los jóvenes son estigmatizados y recae en ellos la culpa de la situación.



Visibilizar procesos escolares integrales y prevenir la formación temprana de rezagos académicos en la educación básica. Si cada etapa educativa se considera como repositorio de problemas específicos y temporales, se acumulan los retos, pero se aíslan las soluciones, pues cada nivel es culpable del abandono escolar. Pensar en procesos escolares integrales invita a eliminar los cortes de caja por etapa y a establecer políticas de acompañamiento de los trayectos estudiantiles.



Definir políticas intersectoriales para la juventud. A partir de los consensos interinstitucionales, la educación puede ser el punto en el que confluyan las estrategias económicas, psicológicas, ciudadanas y laborales para la atención de los jóvenes. Este enfoque robustecerá la afirmación individual y colectiva de dicha población durante sus diversas interacciones sociales.



Favorecer el tránsito entre subsistemas. De esta manera se formalizarán los vínculos comunicacionales y operativos entre los subsistemas, las modalidades y los servicios. Esto favorecerá la movilidad estudiantil mediante la portabilidad de estudios entre los diferentes subsistemas y producirá ofertas educativas pertinentes para los estudiantes, la sociedad y el campo laboral.



Diversificar y actualizar la oferta educativa. Muchas de las profesiones actuales emergieron en la última década, y varias que parecían eternas desaparecieron o han sido arrinconadas. La oferta educativa necesita reflejar esa realidad mediante una diversificación a partir de la época y una actualización que mire a futuro y apueste por los nuevos modelos laborales, tecnológicos y de aprendizaje.



Afianzar la integración académica. El sentido de pertenencia a una comunidad es vital para la permanencia. Quien se siente acogido, valorado, escuchado y acompañado en el ámbito escolar se afirma como elemento importante de la comunidad. La construcción de este sentido por parte del sistema escolar puede marcar una diferencia importante. Además, fortalece las capacidades socioemocionales, de empatía y de resiliencia.



Redefinir a los planteles escolares como espacios de permanencia. Los procesos de enseñanza-aprendizaje deben estar acompañados de estrategias que prevengan, identifiquen, atiendan y solucionen los momentos de riesgo de abandono escolar. La implementación de dichos recursos requiere la participación activa de toda la comunidad escolar; no puede ser una decisión pensada desde las estadísticas o la coyuntura.



Socializar la vida escolar. Es necesario que las experiencias estudiantiles tengan aplicación social en las comunidades del entorno escolar para fortalecer los vínculos comunitarios, construir nuevos mapas escuela-población y marcar rutas de retorno simbólico del conocimiento.



Innovar en pro de la permanencia. Desde la pedagogía, la tecnología, la empatía, la cohesión comunitaria, los diálogos entre pares y los objetivos laborales y de vida, es necesario buscar nuevas maneras de establecer lazos significativos para la permanencia escolar.

**CINCO RECOMENDACIONES
 PARA PERFECCIONAR
 LAS POLÍTICAS QUE PERMITAN
 LA PERMANENCIA EN LA EMS**

A partir de la recuperación de las buenas prácticas en el ámbito nacional e internacional, enseguida se presentan cinco recomendaciones puntuales, planteadas en las Directrices emitidas por el INEE para mejorar la permanencia escolar en EMS. Con ellas se busca impulsar políticas que permitan establecer la permanencia escolar como un derecho para los jóvenes que cursan este tramo de la educación obligatoria en México.

1 Fortalecer, con un enfoque de equidad, las políticas dirigidas a institucionalizar las acciones para la permanencia escolar en los planteles de EMS. Esto permitirá dar continuidad y mejorar los esfuerzos en marcha y, a su vez, poner énfasis en los servicios educativos menos favorecidos. Para ello, es necesario apuntalar los espacios de diálogo interinstitucional, promover alianzas y proyectar diagnósticos adecuados.

2 Mejorar la formación de los tutores académicos y las condiciones institucionales para su adecuado desempeño. Esto será posible mediante la actualización especializada, la colaboración y los apoyos específicos para establecer un modelo de tutoría acorde con los alumnos y las características escolares. De manera particular, debe plantearse un catálogo de recursos y herramientas para acompañar a los estudiantes con mayor rezago.

3 Fortalecer las competencias docentes para generar interacciones pedagógicas pertinentes a las necesidades educativas de los jóvenes. Para fortalecer las prácticas docentes con enfoque de inclusión, equidad y atención a la diversidad, es necesario que los estudios de grado y posgrado en las Instituciones de Educación Superior contemplen opciones de formación optativas, para quienes tienen interés de ingresar a la docencia en educación media superior, así como programas de formación para la docencia que desarrollen capacidades en el manejo de interacciones efectivas de aprendizaje y que incentiven la permanencia en los espacios educativos. Además, los docentes requieren capacitación efectiva para identificar, categorizar, atender y solucionar las múltiples expresiones y rutas del abandono escolar.

4 Afianzar la identidad de los jóvenes con la escuela, promoviendo ambientes escolares seguros, incluyentes y democráticos. Es vital para la permanencia fortalecer las capacidades socioemocionales, de empatía y de resiliencia porque permiten que el estudiante se afirme como agente valioso de la comunidad. Así, se debe convocar a la juventud escolarizada a tomar parte de las decisiones educativas que le afectan, opinar sobre los reglamentos escolares, proponer proyectos comunitarios y sugerir mejoras de infraestructura, seguridad y convivencia.

5 Ampliar las estrategias de reincorporación educativa de los jóvenes, atendiendo la diversidad de sus contextos sociales. Esto implica abrir vías de reencuentro entre los jóvenes y las escuelas, con pleno reconocimiento a la diversidad social, existencial y cultural. Es decir, las opciones de retorno no pueden ser uniformes, rígidas o unilaterales. Debe contemplarse, por ejemplo, la certificación de competencias laborales y de los conocimientos obtenidos fuera del aula, así como ofertas escolares más vinculadas a los itinerarios de vida de los jóvenes.

REFERENCIAS

INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017a). *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior*. México: autor. Recuperado de <https://bitly.com/1http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/F/105/P1F105.pdfISMJ5O>

INEE (2017b). *La educación obligatoria en México. Informe 2017*. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/informe/P1I242.pdf>

INEE (2017c). *Resultados PLANEA en EMS 2016-2017*. Recuperado de <http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/ResultadosNacionalesPlaneaMS2017.PDF>

Miranda, F. (2018). “Abandono escolar en educación media superior: conocimiento y aportaciones de política pública”. *Sinéctica*. Número 51. Recuperado de <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/863/1035>

SEP y COPEEMS. Secretaría de Educación Pública y Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (2012). *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior*. México: autores. Recuperado de http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf

SEP e INSP. Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional de Salud Pública (2015). *Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar en la Educación Media Superior*. Recuperado de http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11390/6/images/reporte_abandono.pdf



Av. Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes, Del. Benito Juárez
C.P. 03900, Ciudad de México, México | 5482 0900 | www.inee.edu.mx

