

Estrategias de prevención de la deserción en la Educación Secundaria: perspectiva latinoamericana

School dropout prevention strategies for Secondary Education: Latin American perspective

Viola Espínola Hoffmann

Juan Pablo Claro Stuardo

Universidad Diego Portales. Facultad de Educación. Santiago, Chile.

Resumen

En América Latina, el porcentaje de estudiantes que abandonan la secundaria antes de haber terminado su escolaridad es significativo, lo que conlleva un alto costo para los estudiantes, las familias y los países. Sorprendentemente, muchos de los países no han prestado la atención debida a la deserción, que afecta principalmente a los más pobres. Las estrategias para prevenir la deserción son débiles e inefectivas y la deserción no sólo no se detiene sino que tiende a aumentar. En este artículo se usa el caso de Chile como referencia para analizar las debilidades y fallas de las políticas de prevención implementadas y se discuten opciones de política que la literatura internacional muestra como más promisorias en cuanto a su efectividad. Se trata de políticas basadas en la descentralización de decisiones y responsabilidades a las administraciones locales y en la acción coordinada de todos los niveles de la administración educativa, incluyendo a las familias y a la comunidad. El artículo destaca la magnitud del problema de la deserción juvenil y propone alternativas de política que podrían conducir a un aumento gradual del porcentaje de estudiantes que completen su escolaridad y así, enfrenten mejores opciones en su futuro.

Palabras clave: política educativa, educación secundaria, deserción escolar, estrategias de prevención.

Abstract

In Latin America, the percentage of students that leave secondary school without graduating is high and involves significant costs for the students, their families and their countries. Surprisingly, many countries have not paid the necessary attention to secondary school dropout, which mainly affects poor students. Strategies to prevent dropout are ineffective and dropout rates not only don't drop but tend to increase. The case of Chile is used in this article as a reference to analyse the weaknesses and faults of implemented policies and alternative policy options recommended as promising by the literature are discussed. They are based on the decentralization of responsibilities and decisions to the local level administration and on the coordinated action of all stakeholders involved, including communities and families. The article highlights the magnitude of the secondary dropout problem and proposes policy options that may lead to a gradual increase of the percentage of students that finish school and thus, face better options for their future.

Key words: education policy, secondary education, school dropout, prevention strategies.

Introducción

El abandono de la escuela antes de completar la educación secundaria es un problema significativo en el mundo y en particular en América Latina (AL). Aún cuando en cerca de una década y media, el porcentaje de jóvenes que culminó la educación secundaria en AL casi se duplicó, pasando del 27% en 1990 al 50% del total del grupo de jóvenes de 20 a 24 años en el 2005 (CEPAL, 2007), el número de estudiantes que abandona este ciclo educativo sigue siendo muy alto. Según un análisis en 18 países de la región, hacia el año 2000 cerca de 15 millones de jóvenes de entre 15 y 19 años de edad (37% del total de este grupo etáreo) habían abandonado la escuela antes de completar 12 años de estudio (PREAL, 2003). Se ha recogido evidencias que muestran que los costos de la no completación de la secundaria son altos para los individuos y sus familias, para la sociedad y para la economía de los países.

Si bien la deserción en la secundaria en América Latina es un problema importante desde hace más de dos décadas, no estuvo entre las prioridades de las

políticas de los 90 probablemente porque se pensó que se resolvería automáticamente como efecto del mejoramiento del sistema educativo en general (Bellei y De Tomassi, 2000). Al respecto, el Banco Mundial también hace referencia a esta falta de prioridad aludiendo al menor nivel de compromiso de los gobiernos en general con el acceso y permanencia en la secundaria, particularmente en la secundaria superior (Banco Mundial, 2005). Como resultado, aún cuando la deserción no muestra señales de disminuir, las estrategias prevalentes para prevenirla han sido poco apropiadas y de dudosa efectividad. Los mecanismos de focalización utilizados dejan fuera a un número importante de potenciales desertores y se responsabiliza exclusivamente a la escuela por las acciones para prevenir la deserción. Chile no es la excepción y muestra políticas para prevenir la deserción que son débiles e inefectivas y que no guardan relación con la magnitud del problema.

La hipótesis que se plantea en este artículo es que hay una brecha entre la magnitud del problema de la deserción y las estrategias y políticas para impedir que los adolescentes y jóvenes más vulnerables abandonen la escuela sin haber terminado la educación secundaria. Las evidencias muestran que las estrategias más utilizadas en América Latina y en Chile, como focalizar recursos y apoyo en escuelas vulnerables y tratar la deserción como un problema exclusivamente de la escuela son insuficientes e inefectivas.

El análisis se realiza en referencia al caso de Chile, que arrastra tasas importantes de deserción y muestra un significativo porcentaje de adolescentes y jóvenes que no logran completar la educación secundaria. En este país se ha usado una rigurosa focalización de los recursos y apoyos en escuelas que atienden a alumnos vulnerables y se ha responsabilizado casi exclusivamente a las escuelas de la graduación de sus estudiantes. Paralelamente, las tasas de deserción no sólo no se detienen sino que van en aumento.

A la luz del caso de Chile, se plantea una revisión de la literatura que muestra las estrategias utilizadas en países de mayor desarrollo relativo, que tienen foco en la prevención y en las que prevalece un enfoque más integral que involucra a todos los niveles del sistema educativo. Éstas prestan atención individualizada a los potenciales desertores desde muy temprano en su trayectoria escolar a través de acciones coordinadas con las familias, los servicios sociales, la comunidad y los sectores productivos locales. Las evaluaciones de este tipo de estrategias parecen ser más promisorias en cuanto a su efectividad.

La discusión de cuáles son las estrategias más apropiadas para disminuir la deserción en la secundaria debiera ser una prioridad de la política educativa. En este artículo hemos querido aportar a esta discusión con un análisis de la experiencia chilena y de estrategias de prevención de demostrada efectividad, como un aporte al debate internacional sobre las posibles soluciones que permitan reducir la deserción escolar en la región.

Costos y beneficios de completar la secundaria

Se ha demostrado que el nivel educativo alcanzado por una persona es uno de los determinantes más importantes de las oportunidades que ésta tendrá en términos de empleos, ingreso, salud, soluciones habitacionales y otros beneficios sociales e individuales (Levin, 2002). De manera directa e indirecta, la no completación de la educación secundaria tiene implicancias fiscales significativas en términos de gasto en salud, servicios sociales, criminalidad, programas de empleo, capacitación laboral y baja productividad económica.

Entre los beneficios individuales, los datos CASEN muestran que en Chile, una persona sin secundaria completa gana un sueldo que es 23% inferior al de una persona con secundaria completa. A su vez, una persona con estudios superiores gana un 70% más que una que cuenta sólo con EM (CASEN 2006). Hoy se necesitan algunos años de de estudios post-secundarios para lograr salarios que antes se pagaban por la EM completa (CEPAL, 2003; Comisión para la Formación Técnico-Profesional, 2009). Según la OECD, los beneficios públicos y privados de la educación aumentan progresivamente (OECD, 2006).

En cuanto a los costos sociales de la baja escolaridad, la CEPAL identifica los siguientes para el conjunto de países de América Latina: (i) los derivados de una fuerza de trabajo menos calificada y menos calificable, cuando las personas no han alcanzado ciertos niveles mínimos de educación como para aprovechar los beneficios de programas de entrenamiento ofrecidos por el estado o por las empresas; (ii) la baja productividad del trabajo y su impacto negativo en el crecimiento de las economías; (iii) los mayores gastos en que es necesario incurrir para financiar programas sociales y de transferencias a los sectores que no logran generar recursos propios y (iv) la reproducción intergeneracional de

las desigualdades sociales y su impacto negativo en la integración social (PREAL, 2003). Entre los costos individuales se observa que en los países que han logrado una cobertura de la secundaria relativamente alta, dejar la escuela dos años antes de completar este ciclo acarrea pérdidas de ingreso comprendidas entre 20% y 30% (CEPAL, 2003).

Perfil de la deserción en América Latina y en Chile

Para las Naciones Unidas, solucionar el problema de la deserción era a comienzos de esta década uno de los principales desafíos para poder alcanzar las metas de desarrollo social planteadas por este organismo para el año 2015. Por su parte, la CEPAL enfatiza la necesidad de que los países de la región destinen mayores recursos a políticas y programas dirigidos a evitar que los niños interrumpan sus estudios antes de terminar el ciclo básico y a procurar una disminución significativa de la deserción en el ciclo medio (CEPAL, 2003).

A comienzos de la década del 2000 se pudo observar en América Latina un progreso significativo en las tasas de completación del segundo ciclo de enseñanza secundaria. En cerca de una década y media, el porcentaje de jóvenes que culminó este nivel de enseñanza casi se duplicó, pasando del 27% en 1990 al 50% del total del grupo de jóvenes de 20 a 24 años en el 2005 (CEPAL, 2007). Junto a estas cifras positivas, el número de estudiantes que abandona este ciclo educativo es muy alto. Según un análisis en 18 países de América Latina, hacia el año 2000 cerca de 15 millones de jóvenes de entre 15 y 19 años de edad, de un total de 49,4 millones, (37%) habían abandonado la escuela antes de completar 12 años de estudio (PREAL, 2003). Las diferencias entre niveles socioeconómicos y entre el contexto rural y el urbano son importantes. Al inicio del milenio los adolescentes del 25% de hogares urbanos de menores ingresos presentaban tasas de abandono escolar que, en promedio, triplicaban las de los jóvenes del 25% de hogares de ingresos más altos y la tasa total de deserción en zonas rurales (48%) casi duplicaba la tasa urbana (26%) (CEPAL, 2003).

En Chile, si bien las tasas de completación de la educación primaria son adecuadas, la cantidad de niños y jóvenes que abandonan la educación secundaria sin haber completado sus estudios es muy alta. Mientras que la tasa de deserción

de la primaria ha oscilado alrededor del 1,3% entre los años 2000 y 2007, la tasa de deserción de la secundaria se ha mantenido en torno al 7,2% desde el año 2000¹. Cada año, alrededor de 45 mil niños y jóvenes, que representan cerca del 20% de la matrícula de la educación secundaria, abandonan el sistema escolar (Mineduc, 2008). El 76% de los que desertan provienen del 40% más pobre de hogares (CASEN, 2006).

La prevención de la deserción en el sistema escolar se lleva a cabo principalmente a través de programas focalizados que llegan a un poco más del 6% de la matrícula de la secundaria. Como resultado, la deserción no solo no ha bajado, sino que tiende a aumentar. Según los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), el número de jóvenes entre 14 y 19 años que estaba fuera del sistema escolar y que no había completado la secundaria subió en 11 mil personas entre el 2003 y el 2005 (CASEN, 2006).

Es así como el proveer oportunidades de acceso a la población de más bajos ingresos ya no es suficiente. Es necesario asegurar que todos los estudiantes que acceden al sistema escolar logren completar su escolaridad. Para lograrlo, es necesario aumentar los esfuerzos con políticas más integrales y flexibles, que aseguren la atención de todos los potenciales desertores y no sólo de aquellos que asisten a escuelas vulnerables a las que se les asigna focalizadamente recursos para la prevención.

Las políticas para prevenir la deserción en Chile

La deserción genera simultáneamente un problema de flujo (evitar que los potenciales desertores dejen el liceo) y de stock (dar opciones de completación a los que ya desertaron) (Bellei y de Tomassi, 2000). En el sistema escolar chileno, el problema del flujo es abordado mediante programas preventivos implementados a través del sistema escolar regular y el problema del stock es abordado mediante programas remediales, que pertenecen a la categoría Educación de

⁽¹⁾ Para el Mineduc, tasa de deserción es el total de alumnos que estando en condiciones de cursar un determinado grado en el sistema escolar, no lo cursan, en relación a la matrícula teórica del siguiente grado. Se contabiliza como deserción la que ocurre durante el año escolar y también la que se produce al pasar de un año a otro.

Adultos (EDA). En este artículo nos centraremos en el análisis de los programas de prevención, es decir, problemas de flujo.

Prevención de la deserción

Los programas que tienen como objetivo explícito la prevención de la deserción, la Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE) y la Subvención Pro Retención (SPR), aparecieron después del 2000. Se trata de programas focalizados que utilizan indicadores de riesgo de retiro, para identificar a los establecimientos y alumnos susceptibles de recibir apoyo. La beca BARE fue creada en 2002 para apoyar financieramente a los estudiantes que asisten a los liceos focalizados y que se encuentran en riesgo de abandonar el liceo. El 2003 se creó la Subvención Pro Retención (SPR), que consiste en un único pago anual por alumno entre 7° de primaria y 4° de secundaria que esté adscrito al programa Chile Solidario², cuyo valor corresponde aproximadamente a una subvención por alumno³. Se asigna a un 6% de la matrícula de la secundaria, y está destinada a cubrir los gastos involucrados en la atención de estudiantes vulnerables, bajo el entendido que requieren un trabajo pedagógico asistido por el profesor y apoyos complementarios de asistencia social para permanecer en el establecimiento⁴.

Por su parte, el Programa Liceos Prioritarios (PLP) forma parte de la estrategia 2007–2010 del Mineduc, según la cual se apoya a los liceos que atienden a alumnos(as) de familias con bajos ingresos y cuyos padres tienen por lo general baja escolaridad y que al mismo tiempo, han registrado muy bajo puntaje en el SIMCE y altas tasas de retiro y repitencia (Mineduc, 2009). Aún cuando el PLP no aborda específicamente la deserción escolar, se entiende que en la medida que el retiro de alumnos está entre los problemas por los cuales son seleccionados los establecimientos, la prevención de la deserción debiera estar entre los objetivos de las actividades de apoyo. En 2009 había 120 establecimientos municipales bajo el PLP, a los cuales se les proporciona recursos para apoyo integral,

⁽²⁾ El programa Chile Solidario es un sistema de protección social que está dirigido a las familias y personas en situación de extrema pobreza que busca promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida, para que superen la indigencia.

⁽³⁾ El sistema educativo chileno financia los establecimientos en base a una subvención por alumno que asiste a clases, la cual varía por nivel educativo, por modalidad y a partir del 2008, por grado de vulnerabilidad del alumno.

⁽⁴⁾ La beca en 2008 era de \$ 162.000, aproximadamente equivalente al ingreso mínimo de un trabajador de entre 18 y 65 años (alrededor de 270.00 USD).

enfocados sobre el fortalecimiento institucional, la generación de condiciones para el mejoramiento sostenido de procesos y resultados, y la gestión curricular (Mineduc, 2009). La novedad de esta estrategia de focalización es que los recursos asignados pueden ser usados para contratar Asistencia Técnica Externa (ATE).

Resultados de los programas para prevenir la deserción

Las evaluaciones de efectividad e impacto introducen interrogantes respecto a la capacidad de la beca BARE para impedir el retiro de los estudiantes de bajos ingresos. Un estudio cuantitativo concluyó que no es posible identificar efectos positivos de la beca sobre el abandono y la repitencia sino más bien que los estudiantes que reciben la beca abandonan más que los no becarios (DIPRES, 2007). Un estudio cualitativo que levanta la opinión de los becados, concluyó que la metodología de selección de estudiantes contiene errores tanto de exclusión como de inclusión y que la beca muchas veces no logra contrarrestar el costo de oportunidad de abandonar el liceo. Finalmente, un estudio estimó que 15 mil becas podrían reducir la tasa de retiro en un 0,6%, y se requerirían 25 mil becas para reducir la tasa de retiro en un punto porcentual y 50 mil becas para reducirlo en aproximadamente dos puntos porcentuales (Marshall y Correa, 2001). En 2008 se asignaron 17.500 becas, lo que corresponde a un 2% de los alumnos de EM que asisten a liceos focalizados (JUNAEB, 2009) y que son apenas suficientes para bajar la deserción en menos de un punto.

La mayoría de los establecimientos que reciben la Subvención Pro-retención (SPR) tienen entre 1 y 10 alumnos en riesgo de desertar, por lo cual los recursos adicionales por concepto de subvención pro retención que perciben los sostenedores, no son relevantes para la gran mayoría de ellos. Esto hace que las acciones pedagógicas orientadas a los alumnos vulnerables se diluyan, más aún cuando se trata de subvenciones que no son fiscalizables desde este punto de vista. Dado que la subvención pro-retención se entrega al establecimiento y su uso no es fiscalizado por el Mineduc, no se sabe si es que efectivamente los establecimientos que reciben esta subvención invierten recursos o emplean estrategias pedagógicas pro-retención. En definitiva, no se sabe si la subvención cumple el objetivo para el cual fue diseñado. Por otra parte, una evaluación de los efectos de la subvención pro-retención arrojó que con la excepción de 3° y 4° grados de secundaria, se observan porcentajes de reprobación superiores entre los alumnos

que dan derecho a la subvención pro-retención respecto a las cifras nacionales, especialmente en el 7° grado de primaria, con una diferencia que supera el 3% (Mineduc, 2008). Dados estos antecedentes, también surgen preguntas sobre la efectividad de la SPR.

El Programa de los Liceos Prioritarios muestra una cobertura insuficiente así como importantes errores de exclusión. Si se observa el grupo socioeconómico de los estudiantes, el 92,5% de los estudiantes del Grupo Socio Económico (GSE) bajo quedan fuera de este programa, al igual que el 97,9% del GSE medio-bajo. Desde una perspectiva de focalización, el 99% de los estudiantes que se encuentran en un liceo prioritario provienen de los dos niveles más vulnerables, por lo tanto, se puede decir que está bien focalizado sobre el grupo de interés. Sin embargo, sólo el 6,7% de los estudiantes de los GSE bajo y medio-bajo de segundo medio se encuentran cubiertos por el programa. Esto implica que la cobertura de este programa sobre los beneficiarios potenciales es extremadamente limitada cuando tenemos un sistema donde los estudiantes más vulnerables se distribuyen transversalmente en la totalidad de los establecimientos y del territorio nacional. Aún cuando es muy temprano para evaluar el impacto del PLP sobre el aprendizaje, los resultados del SIMCE de 2° grado de secundaria del 2008 muestran que los 47 liceos que empezaron el programa en el 2007 disminuyeron sus puntajes en 3,4 puntos (Diario El Mercurio, 14 de junio de 2009).

En síntesis, los programas para prevenir la deserción son insuficientes, son de bajo alcance y resultan inefectivos puesto que no logran los resultados buscados.

Discusión de las estrategias de intervención

Para efectos de asegurar una cobertura universal de la secundaria, resulta crucial identificar dónde se encuentran los potenciales desertores. Las evidencias señalan que alrededor de un 50% se concentra en algunos liceos de alta vulnerabilidad socioeducativa. Algunas escuelas son identificadas en EU como «fábricas de desertores», por concentrar más de 50% de los desertores del país. En el caso de Chile se ha llamado «escuelas basurero» a aquellas que principalmente por su baja demanda reciben a los estudiantes vulnerables y en riesgo de deserción que son «expulsados» de las escuelas con mayor demanda (Richards, 2007). Sin

embargo, el otro 50% de los potenciales desertores se encuentran distribuidos transversalmente en regiones y comunas, lo que representa desafíos a la política por la dificultad de llegar a todos ellos con estrategias de prevención. Las políticas dirigidas desde el nivel central, distante de la realidad de regiones y comunas, introduce un riesgo mayor de generar errores tanto de inclusión como de exclusión en los programas.

Dados estos antecedentes, las estrategias focalizadas alcanzarían aproximadamente a un 50% de los potenciales desertores, dejando fuera de los programas de prevención al otro 50%.

Riesgos de la focalización de recursos:

Las experiencias de implementación de políticas focalizadas han mostrado que en la medida que los esfuerzos se concentran en lograr mecanismos de selección más exigentes, para evitar que personas no elegibles reciban los beneficios, más riesgo hay de que se queden fuera los reales beneficiarios de los recursos a asignar (Vargas, 2002). Por otra parte, la línea de corte entre beneficiarios y no beneficiarios es siempre arbitraria y artificial; siempre habrá personas en el margen y que pueden eventualmente caer en una categoría u otra produciéndose errores de inclusión y de exclusión. El problema es más frecuente cuando los beneficiarios se distribuyen transversalmente en el territorio.

En Chile, un estudio realizado por la DIPRES sobre la efectividad de la estrategia de focalización del apoyo a liceos prioritarios concluyó que este mecanismo tiene la debilidad de que deja fuera a otros establecimientos que pueden tener indicadores de vulnerabilidad al borde o similares a los que están considerados como focalizados (DIPRES, 2007), o sea, contenía errores de exclusión. En cuanto a las Becas de Apoyo a la Retención (BARE), Marshall y Correa concluyeron que el proceso de selección de liceos para el programa de becas en el año 2000 reflejó una buena focalización conceptual y una identificación apropiada de los liceos más vulnerables al interior de las regiones escogidas (Marshall y Correa, 2001). Sin embargo, los autores sostienen que es posible mejorar la focalización de las becas con criterios intra-regionales que permitan identificar mejor el número de establecimientos al interior de cada región.

Aquí entra a jugar la necesidad de complementar los instrumentos de la política social de manera de disminuir el sesgo de exclusión⁵. Surge la pregunta de cuál es la estrategia más eficiente para llegar al mayor número posible de estudiantes en riesgo de desertar.

Descentralización de decisiones y responsabilidades:

Debido a que las desigualdades tienen una clara expresión regional y local, las soluciones únicas, uniformes para todas las zonas geográficas, que no considere las diferencias territoriales, probablemente no producirá los resultados esperados (Franco, 2002). Es aquí donde resulta pertinente plantear la conexión entre la necesidad de focalización y la conveniencia de cierta descentralización⁶. La focalización permite identificar a los beneficiarios y para evitar errores tanto de inclusión como de exclusión, probablemente el nivel local es donde mejor se pueden identificar a las personas que son elegibles para recibir algún beneficio. Algunos autores sostienen que la descentralización puede contribuir a hacer más eficiente la política social, debido a varios factores. En primer lugar, en el nivel local es posible hacer diagnósticos más acertados y precisos por cuanto en el nivel local resulta más fácil identificar necesidades, conocer más profundamente los problemas a enfrentar, y por tanto, a postular soluciones más pertinentes y adecuadas a las necesidades de las persona. Finalmente, es posible implementar las acciones para la entrega del beneficio de manera más rápida y directa y oportuna.

⁵ El problema de llegar con los programas a todos los beneficiarios potenciales es un dilema clásico de la gestión social. Se plantea que «la focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como sustituto de la universalidad» (Franco, 2002, citando a Ocampo, 2001). Con esto se entiende que quienes no son cubiertos por los programas sociales es porque ya tienen asegurado el servicio o el bien por su propia cuenta y no necesitan el apoyo del estado para acceder al bien o servicio.

⁶ Resulta fundamental para una buena focalización la dimensión territorial ya que las mismas necesidades se dan con características propias en las distintas regiones. La consideración conjunta de ambos instrumentos, la focalización y la descentralización, permitiría minimizar los riesgos de inclusión y de exclusión.

Estrategias integrales y descentralizadas

Los antecedentes hasta aquí analizados nos llevan a plantear que no es suficiente con las estrategias focalizadas y que delegan la responsabilidad por las acciones de prevención exclusivamente en la escuela. Según la literatura revisada, la meta de alcanzar la completación universal en la secundaria en el tiempo apropiado debe ser abordada a través del desarrollo de estrategias sistémicas y comprensivas, descentralizando decisiones hacia el nivel local y la comunidad. Estas experiencias debieran combinar muy bien la participación comunitaria con la rendición de cuentas a los niveles centralizados. Desde esta perspectiva, la prevención de la deserción requiere una acción mancomunada del gobierno, de la escuela y de la comunidad en general, tomando en cuenta que la experiencia de la secundaria no sucede solamente dentro del liceo sino que utiliza todos los recursos que la comunidad y el entorno pueden ofrecer.

En lo que sigue de este artículo se analizan las estrategias de bajo costo y alta efectividad, que se están implementando en países desarrollados y que se basan en la integración de la comunidad más próxima y de la sociedad civil como un todo en el esfuerzo por prevenir la deserción. Las estrategias contemplan acciones claves en todos los niveles de la administración del sistema educativo, incluyendo el nivel central, el nivel local y las escuelas y la comunidad.

Políticas de nivel nacional

La experiencia de países más desarrollados ha mostrado que el papel que juega el gobierno central es clave en la disminución de la deserción, comenzando con regulaciones que conduzcan a las administraciones locales y a las escuelas a rendir cuentas por las tasas de completación de estudios, y la exigencia de levantar estadísticas sobre las tasas de graduación y sobre los indicadores de riesgo, formular metas de graduación anuales, y demostrar progreso en el cumplimiento de estas metas (Balfanz & West, 2008). Las acciones claves de nivel central se describen a continuación.

Descentralización de las responsabilidades y decisiones

Dado que los potenciales desertores no se concentran sólo en algunos liceos y zonas geográficas sino que se encuentran distribuidos transversalmente en el territorio, la evidencia sugiere que la atención de los potenciales beneficiarios se realice desde el nivel local, desagregando los datos por comuna y entregando información, recursos y responsabilidad a los administradores locales en la identificación de beneficiarios, implementación de los programas y seguimiento de los resultados alcanzados (Bridgeland, 2009). La descentralización debe ir acompañada de mecanismos de rendición de cuentas por la completación de la secundaria y por la inserción de los egresados en estudios terciarios o en el mercado laboral, que sea pertinente para el nivel central, para los sostenedores y para las escuelas (Espínola y Claro, 2010).

Generación y uso de información sobre deserción

La base para la implementación de una estrategia efectiva de prevención de la deserción es informar a la comunidad educativa y a la sociedad en general sobre el problema de la deserción, cuál es su magnitud, a quiénes afecta, en qué regiones el problema es más severo y cuáles son las implicancias para los individuos y para el país (Balfanz, 2009). Para ello es necesario levantar información confiable y precisa sobre la deserción en el país, desagregada territorialmente. Las comunas y los liceos no pueden abordar de manera adecuada la deserción en sus localidades si no cuentan con la información apropiada. Asimismo, no pueden rendir cuentas sobre los resultados que obtienen si no cuentan con información oportuna y desagregada territorialmente.

Sobre la metodología para calcular la deserción

En general, los países (los ministerios de educación) miden las tasas de deserción usando análisis de corte transversal, que al considerar sólo los que desertan de un año para otro entregan información parcial sobre el número efectivo de desertores a nivel de la secundaria como un todo. La literatura internacional recomienda otras opciones metodológicas, entre las cuales se encuentra el análisis de progresión por cohorte. Se trata de un análisis longitudinal que busca respon-

der a la pregunta por la proporción de estudiantes en el grado x en el año y y en una escuela en particular alcanza el grado $x + n$ en el año $y + n$. Para el país se busca responder a la pregunta por cuál proporción de una determinada cohorte progresa desde un grado determinado a la graduación de la secundaria en el tiempo apropiado (Haney, 2001). Para el cálculo de la deserción en la secundaria específicamente, la tasa básica de completación, permite para calcular tasas de completación en seis años, que compara la matrícula del 1er grado de la secundaria con el número de estudiantes que se gradúan (de Cos, 2005).

Políticas para el nivel comunal

La deserción es un problema en el que intervienen factores educativos, sociales y familiares, los que requieren de un abordaje integral en el que participen los sectores de educación, salud, las familias, las organizaciones de la sociedad civil, de la industria local y las organizaciones de protección social en una unidad territorial. La investigación ha demostrado que mientras más apoyo reciben los jóvenes, dentro y fuera de la escuela, mayores son las probabilidades de que permanezcan en ella (Balfanz, 2009). Desde la educación no es posible hacerse cargo de la colaboración de todas las instancias que debieran participar, pero a la administración local de la educación le corresponde facilitar las condiciones para la constitución de alianzas y redes de apoyo para prevenir que los jóvenes abandonen la escuela.

Diagnóstico de la deserción en el nivel local

El primer paso para emprender acciones integrales de prevención en el nivel local es conocer el perfil de la deserción en cada comunidad, para lo cual se necesita levantar información y comunicar esta información dentro y fuera del sistema escolar (Belfanz, 2007). La información que se necesita recoger debiera al menos cubrir aspectos como: las cifras de deserción en las escuelas de la comuna, comparación de estas cifras con las de otras comunas, regiones y el nivel nacional, estado de las variables que se asocian con la deserción como asistencia, rendimiento, sobre-edad y conducta, razones por las cuales los jóvenes de la comuna abandonan la escuela, los costos de la no completación de estudios para las familias y para la sociedad en general. También sobre las instituciones,

organizaciones y agencias disponibles en la comuna cuya colaboración se necesita para prevenir la deserción.

Sistema de alerta temprana

La investigación ha demostrado que es posible predecir con un 68% de seguridad cuáles estudiantes abandonarán el sistema escolar antes de completar la secundaria (Bridgeland, 2009). Además, se sabe que la deserción es un proceso en el cual los potenciales desertores se van desvinculando gradualmente de la escuela, lo que da tiempo para identificarlos tempranamente, incluso desde que están en la escuela primaria, y proporcionarles el apoyo que necesitan para que completen con éxito su escolaridad (Kennely & Monrad, 2007). El sistema de alerta temprana permite identificar tempranamente a los estudiantes en riesgo y proporcionarles el apoyo individualizado caso a caso tanto en la escuela como a través de las organizaciones de protección en una unidad territorial (Balfanz, 2009).

El sistema de alerta temprana tiene por objetivo poner en funcionamiento un conjunto de acciones preventivas para mantener a los potenciales desertores en la escuela hasta completar la secundaria. Los componentes de un sistema de alerta temprana son: identificación de los indicadores predictores de la deserción como la inasistencia frecuente o crónica, la repetición, la sobre edad, el bajo rendimiento y los problemas de conducta y de riesgo social, como el embarazo y el trabajo; identificación en cada escuela y desde la escuela primaria, de los estudiantes que están en riesgo; determinar el tipo de apoyo que necesita cada estudiante. En los casos que requieren principalmente apoyo social (casos fuera de la competencia del liceo), coordinar apoyo con organismos fuera de la escuela y definir el tipo de apoyo educativo que se dará a cada uno de los casos que puedan ser tratados dentro del sistema escolar y monitoreo y seguimiento de cada caso de forma individualizada.

Redes de apoyo

El apoyo a los estudiantes en riesgo de desertar del sistema escolar debe ser integral, incluyendo la participación y colaboración de múltiples agencias fuera de la escuela. Los padres y las familias es la principal de estas agencias, pero hay otras que también son importantes, como otras agencias de gobierno, como los orga-

nismos de salud y las agencias de empleo y desarrollo local. Las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de problemas sociales como el embarazo adolescente, la prevención de drogadicción y el fomento a actividades recreativas debieran ser parte de las redes de apoyo al sistema escolar. Finalmente, las empresas, incluso los negocios locales, son claves en tanto pueden proveer oportunidades de práctica laboral, visitas de reconocimiento, y otras instancias que permiten acercar a los estudiantes a la realidad del mundo del trabajo y sus requerimientos. A la administración local de la educación les corresponde facilitar los vínculos con organizaciones y servicios que puedan prestar apoyo complementario al de la escuela.

Vínculos con la industria y con instituciones de educación superior

Muchas de las recomendaciones aquí formuladas rompen el concepto de liceo autocontenido como lo conocemos, y se basan en un modelo educativo más abierto en el cual los aprendizajes relevantes se desarrollan en diversos ámbitos, manteniendo como centro el liceo. Este concepto de aprendizaje abierto es particularmente relevante para responder a la necesidad de proveer a los estudiantes experiencias de aprendizaje que anticipen lo que será su desempeño futuro, ya sea en los lugares de trabajo, o en instituciones de educación superior o a través de actividades de servicio comunitario (Álvarez, 2003).

Resulta motivador para los jóvenes los procesos educativos que vinculan explícitamente la experiencia en el liceo con el mundo en el que les tocará insertarse una vez que terminen la secundaria, ya sea en el mundo del trabajo o en instituciones de educación superior. El establecer puentes entre el liceo y empresas e instituciones de educación superior contribuye a que los jóvenes perciban como realidades posibles su inserción post-secundaria (Bridgeland, 2009). Estas pueden darles oportunidades para interactuar, conocer y vivir las experiencias de los lugares de trabajo y de estudios superiores y sus requerimientos en términos de competencias y aptitudes (High Schools of the Millenium, 2000).

Seguimiento y reinserción de desertores

La literatura sugiere desarrollar estrategias proactivas para insertar a los jóvenes desertores ya sea en el sistema escolar formal o en las opciones de completación

de estudios. El sistema escolar es el único que puede encargarse de los jóvenes que abandonan el liceo sin completar sus estudios y por lo tanto, no debería desentenderse de ellos, incluso de los jóvenes mayores. Las escuelas y liceos son los más apropiados para realizar el seguimiento de los desertores puesto que pueden usar recursos de su entorno inmediato para saber en qué y en dónde están esos jóvenes y facilitarles acceso a diversas alternativas de completación de estudios. Muchas veces, el personal de las escuelas conoce a estos jóvenes y/o a sus familias pero no disponen de los incentivos como para hacerles seguimiento. La recomendación al nivel central es: ofrecer incentivos para el seguimiento y reinserción de desertores.

En la escuela

La deserción no es una decisión de un momento, sino que es un proceso gradual de desvinculación social y académica en el que se combinan diferentes experiencias escolares que en general se arrastran desde la educación básica. Hay estudios que muestran que la repitencia tan temprana como en 3º grado de primaria ya predice una probabilidad de no terminar la secundaria (Bridgeland, 2009).

Apoyo académico

El apoyo académico es uno de los principales mecanismos de prevención de la deserción. En la medida que los estudiantes aprenden, se motivan más con las actividades escolares, regularizan su asistencia y se proyectan hacia la completación de la secundaria como una realidad posible. Dentro del apoyo académico, la relevancia de los aprendizajes es central en la prevención de la deserción, puesto que la percepción de que lo que aprenden en la escuela “no les sirve” para sus expectativas laborales y profesionales está entre las razones importantes para desertar (INJUV, 2007).

Apoyo académico individualizado

La investigación ha demostrado que, más que en ningún otro caso, las soluciones para los potenciales desertores deben ser ajustadas a las necesidades individuales

para que sean efectivas (National League of Cities, 2006). Sin entrar en los contenidos del apoyo a proporcionar, es posible sostener que éste será más efectivo si responde a las características y necesidades individuales de cada estudiante y si se proporciona antes de las transiciones críticas. Las evidencias muestran que se logra reducir la deserción cuando se les proporciona a los estudiantes apoyo que mejore sus habilidades para desarrollar el tipo de trabajo requerido en la secundaria antes que lleguen a ella. La decisión crítica para cada establecimiento tiene que ver con la identificación del nivel educativo que en ese establecimiento en particular, que resulta más apropiado para el trabajo de apoyo preventivo (Roderick, 2006).

El consenso internacional apunta a los planes individuales de progreso para estudiantes en riesgo como la estrategia más efectiva para la prevención de la deserción (Balfanz, 2009). Los planes se basan en las necesidades y ritmos de aprendizaje de cada alumno y en lo posible, se realizan de común acuerdo entre el profesor y el alumno. Los alumnos conocen desde el comienzo la trayectoria del plan, aseguran las condiciones para implementarlo y saben que el profesor u otro adulto significativo están ahí para ayudarlo a cumplir con el plan (Bridgeland, 2009).

Especial atención a las transiciones

Hay abundante literatura que muestra que las transiciones más críticas son las que se dan en el paso de la primaria a la secundaria y de la secundaria a la vida post-escolar (Roderick, 2006; Balfanz, 2007; Operti, 2009). Ésta recomienda coordinar los recursos disponibles en la escuela y en la comunidad para apoyar a los estudiantes en las transiciones críticas, preparándolos en el último año de la primaria para una transición fluida hacia la secundaria y hacia el mundo laboral o profesional.

Monitoreo de estudiantes en riesgo (educativo y social)

Así como a nivel regional o comunal un sistema de alerta temprana permite identificar las escuelas en las que se concentra el riesgo de producir estudiantes que abandonan sin completar sus estudios, a nivel de la escuela se debe contar con un sistema que permita identificar muy tempranamente (idealmente desde los

dos últimos años de la educación básica) a los estudiantes en riesgo de desertar, a fin de acompañarlos y apoyarlos individualmente a lo largo de su trayectoria escolar. La investigación ha demostrado que muchos desertores no han sido casos irreversibles en un comienzo, sino que se trataba de jóvenes esperando por una oportunidad de recibir el apoyo que necesitaban para permanecer en la escuela (Left Behind in America, 2009). El monitoreo de los estudiantes en riesgo debe darse dentro y fuera de la escuela de manera coordinada y complementaria.

Involucrar a las familias y a la comunidad

La investigación ha demostrado que cuando los padres se involucran en las actividades escolares de sus hijos, mejoran la asistencia, la conducta, el desempeño académico y la motivación de los estudiantes por asistir al liceo (Balfanz, 2009). Como beneficio secundario, se ha visto que la moral de los profesores mejora cuando éstos perciben que las familias los apoyan en los esfuerzos por mantener a los jóvenes en la escuela.

También se sugiere involucrar a adultos de la comunidad en el apoyo a estudiantes en riesgo, los que pueden ayudar en monitoreo de asistencia, programas extracurriculares, tutorías y orientación. Estos pueden ser personas que representen organizaciones locales que pueden apoyar, como empresarios, representantes de organizaciones de la sociedad civil, de la administración educativa local y de la administración municipal. La investigación apunta al ideal de contar con un adulto por cada estudiante en riesgo de desertar, para que le proporcione un acompañamiento permanente que les ayuda a evitar «expulsiones» y a identificar si hay conductas o normas escolares que de manera no intencional están favoreciendo o induciendo la deserción (exigencias muy altas, intolerancia, falta de apoyo, alta inasistencia de los profesores, bajas expectativas, falta de seguimiento a las inasistencias reiteradas, etc).

Conclusiones

En este artículo se ha mostrado la brecha que existe entre las estrategias tradicionales para prevenir la deserción y la magnitud del problema, representado por adolescentes y jóvenes que, al no completar la secundaria, ven truncadas sus posibilidades de obtener buenos empleos o de acceder a estudios superiores, limitando así su calidad de vida y la de sus familias.

La dificultad de alcanzar a los estudiantes que no son cubiertos por los actuales programas de prevención de la deserción resulta un gran desafío, particularmente considerando que los programas para prevenir la deserción son diseñados, gestionados y evaluados desde el nivel central. Se analizan alternativas de programas y acciones descentralizadas, que delegan en el nivel local y en las comunidades estas tareas, lo cual, según la literatura revisada, representa una estrategia de bajo costo y alta efectividad. Dado que los potenciales desertores y los que ya han desertado no se concentran sólo en algunos liceos y zonas geográficas sino que se encuentran distribuidos transversalmente en el territorio, se plantea que la cobertura de los potenciales beneficiarios se realizaría de una manera más eficiente con la participación del nivel local, desagregando los datos por comuna y entregando información, recursos y responsabilidad a los sostenedores municipales en la identificación de beneficiarios, implementación de los programas y sobre los resultados alcanzados.

Las soluciones que se desprenden del análisis podrían ir por la expansión de los programas actuales, buscando una cobertura más significativa de los potenciales beneficiarios, la descentralización de algunas decisiones relacionadas con la gestión de los programas, combinando conducción y financiamiento central con la descentralización de la ejecución y actividades relacionadas con la identificación de las necesidades de los beneficiarios.

Referencias bibliográficas

- BALFANZ, R. (2007). *What your community can do to end its Dropout Crisis: Learning from research and Practice*. Center for Social Organization of Schools, Johns Hopkins University.
- BALFANZ, R. & WEST, T., (2008). *Raising Graduation Rates: A Series of Data Briefs*. Center for Social Organization of Schools: Johns Hopkins University.
- BALFANZ, R., HORNING FOX, J., BRIDGELAND, J.M. & MCNAUGHT, M. (2009) *Grad Nation: A Guidebook to Help Communities Tackle the Dropout Crisis*. Everyone Graduates Center-Civic Enterprises: America's Promise Alliance.
- BANCO MUNDIAL (2005). *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes: Una nueva agenda para la educación secundaria*. Washington, D.C: Autor.
- BELLEI, C. Y DE TOMASSI, L. (Eds.) (2000). *La Deserción en la Educación Media, Ciclo de Debates: Desafíos de la Política Educacional*. Santiago: UNICEF.
- BRIDGELAND, J., DILULIO, J. & MORISON, K.B. (2009) *The Silent Epidemic: Perspectives of High School Dropouts*, Civic Enterprises.
- CASEN (2003-2006). *Base de dato: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*.
- CEPAL (2002). *Panorama Social de América Latina 2001 – 2002*. Santiago: Autor.
- (2007). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Autor.
- COMISIÓN PARA LA FORMACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (2009). *Recomendaciones para la Formación Técnico-Profesional en Chile, Informe Ejecutivo (Informe Ejecutivo)*. Santiago: MINEDUC.
- DIPRES (2007). *Programa de Supervisión de Establecimientos Educativos Subvencionados, Minuta Ejecutiva*. Santiago: Dirección de Presupuestos de Ministerio de Hacienda
- DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL (2006a). *Diagnóstico de la situación de los establecimientos que imparten Enseñanza Media y de las intervenciones realizadas: Identificación y Caracterización de los Liceos Críticos*. Santiago: Universidad de Chile/Ministerio de Educación.
- (2006b). *Evaluación en profundidad de los programas de becas escolares de la educación básica y media: Informe Final*. Santiago: Ministerio del Interior/Ministerio de Educación.

- ESPINOLA, V. Y CLARO, J. P. El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: Una reforma basada en estándares. En CIAE-UNICEF, *Contribuciones al debate sobre políticas educacionales en Chile*. Santiago: Por publicar.
- FRANCO, R. (2002). *Principios e instrumentos para la gestión social*. Presentación en el VII Congreso de CLAD, Lisboa, 8-11 octubre de 2002.
- (2003). *Descentralización, participación y competencia en la gestión social*. Presentación en el VIII Congreso de CLAD, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.
- HANEY, W. (2001). *Revisiting the Myth of the Texas Miracle in Education: Lessons about Dropout Research and Dropout Prevention*. Lynch School of Education: Boston College.
- INJUV (2007). *Quinta Encuesta Nacional de Juventud*. Santiago: Instituto Nacional de la JUNAEB (2009). *Marco estratégico 2006-2008*. Santiago: Autor.
- JUNAEB (2009). *Marco Estratégico 2006-2008*. Santiago: Autor.
- CENTER FOR LABOR MARKET STUDIES (2009). *Left Behind in America: The Nation's Dropout Crisis*. Northeastern University.
- LEVIN, B. (2002). *Approaches to Equity in Policies for Lifelong Learning*. Equity in Education Series, OECD.
- MARSHALL, M.T. Y ZENTENO, D. (2004). *Programas de Mejoramiento de las Oportunidades: El Liceo para Todos en Chile*. En Serie Políticas y estrategias para la Educación Secundaria. Buenos Aires: IPE/UNESCO.
- MARSHALL, G. Y CORREA, L. (2001). *Focalización de Becas del Programa Liceo para Todos: Un Estudio Ecológico*. Santiago: UC.
- MINEDUC (2004). *Evaluación de la oferta de educación de adultos*. Asesorías para el Desarrollo. Santiago: Autor.
- (2007). Informe estadístico. Departamento de Estudios y Desarrollo – Mineduc: Santiago.
- (2008). *Subvención Pro Retención – Año 2007*. División de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estudios, Mayo de 2008. Santiago: Autor.
- (2009). *Estrategia 2007 – 2010*. Santiago: Autor.
- OPERTTI, R. (2009). *Regional Expert Meeting on Development of Secondary Education (Post Basic Education) in the Arab Region (Muscat-Sultanate of Oman, 26-28 April 2009)*. Ginebra: IBE-UNESCO
- PREAL (2003). *La Deserción, un Problema Urgente que hay que Abordar*. Serie Políticas, Formas y Reformas de la Educación. Santiago: Autor.

- RICHARDS, C. (2007). *Apuntes sobre el Fracaso Escolar*. Coordinación de Reinserción Educativa, División de Educación General. Santiago: MINEDUC.
- (2009). *Escuelas de Segunda Oportunidad: una alternativa de atención para niños, niñas y jóvenes desertores del sistema educativo*. MINEDUC.
- WORLD BANK (2005) *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*. Washington, D.C.: Autor.

Fuentes electrónicas

- ÁLVAREZ, B., GILLIES, J. & BRADSHER, M. (2003). *Beyond Basic Education: Secondary Education in the Developing World, Academy for Educational Development*. Washington, D.C.: World Bank Institute. Recuperado el 12 de diciembre de 2009, de <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37229AlvarezGilliesBradsher.pdf>
- DE COS, P.L. (2005). *High School Dropouts, Enrollment, and Graduation Rates in California*. California Research Bureau, 05-008. Recuperado el 12 de diciembre de 2009, de <http://www.library.ca.gov/crb/05/08/05-008.pdf>
- HIGH SCHOOLS OF THE MILLENIUM (2000). *Report of the Workgroup*. American Youth Policy Forum. Recuperado de <http://www.millenniumhs.org/>
- KENNELLY, L. & MONRAD, M. (2007). *Approaches to Dropout Prevention: Heeding Early Warning Signs with Appropriate Interventions*. National High School Center at the American Institutes for Research. Recuperado el 12 de diciembre de 2009, de http://www.betterhighschools.org/docs/NHSC_ApproachesToDropoutPrevention.pdf
- MINEDUC (2009). *Estrategia 2007–2010*. Santiago: Autor. National League of Cities (S/f). *Reengaging Disconnected Youth: Action Kit for Municipal Leaders*, Issue #7. Institute for Youth, Education and Families. Recuperado el 12 de diciembre de 2009, de www.nlc.org/iyef
- NATIONAL LEAGUE OF CITIES (S/F). *Reengaging Disconnected Youth: Action Kit for Municipal Leaders*, Issue #7. Institute for Youth, Education and Families. Recuperado el 12 de diciembre de 2009, de www.nlc.org/iyef

OECD (2006). *Education at a Glance, OECD Indicators, 2006 Edition*. Recuperado el 12 de diciembre de 2009, de <http://www.oecd.org/edu/eag2006>

RODERICK, M. (2006). *Closing the Aspirations-Attainment Gap: Implications for High School Reform: A Commentary from Chicago*. San Diego, CA: MDRC High School Reform Conference. Recuperado el 12 de diciembre de 2009, de <http://www.mdrc.org/publications/427/full.pdf>

VARGAS, J. F. (2002). *Políticas Públicas Focalizadas o Universales ¿Dilema?*. Recuperado el 12 de diciembre de 2009, de <http://www.Webpondo.org>

Dirección de contacto: Viola Espínola Hofmann. Universidad Diego Portales. Centro de Políticas Comparadas en Educación. Vergara 210. 8370067, Santiago, Región Metropolitana, Chile. E-mail: viola.espinola@udp.cl