



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO.
Facultad de Educación

*Discursos en tensión en el Programa de Reinserción
Escolar en Chile.*

Tension between discourses in the School Reintegration Program in Chile.

Artículo para optar al grado de Magister en Política Educativa.

Por: Paula Andrea Araya Morales.

Profesora Guía: María Beatriz Fernández Cofré

Santiago, Chile

Julio, 2018.



Discursos en tensión en el Programa de Reinserción Escolar en Chile.

Tension between discourses in the School Reintegration Program in Chile.

Artículo para optar al grado de Magíster en Política Educativa

Estudiante: Paula Andrea Araya Morales.

Profesora guía: María Beatriz Fernández Cofré

Resumen: A pesar de la alta cobertura escolar en Chile, el abandono escolar alcanza al 40% en el primer quintil de ingreso autónomo (CASEN, 2015 en Vásquez, 2016). El Programa de Reinserción Escolar en Chile es una respuesta a esta problemática, que busca la revinculación de niños, niñas y jóvenes con el sistema educativo, a través de una intervención transitoria breve. Este artículo se centró en analizar y comprender los marcos interpretativos en torno al abandono y la reinserción escolar del Programa de Reinserción escolar, a cargo del Ministerio de Educación, a través de documentos oficiales entre los años 2003-2017, realizando un análisis crítico de marcos interpretativos. A partir de este análisis se identifica la tensión entre el discurso de mejorar la inserción laboral y alcanzar el desarrollo económico con el de garantizar el derecho a la educación. A su vez, se construye un sujeto social con carencias que no le permiten seguir la trayectoria teórica programada por el sistema escolar.

Palabras Claves: reinserción escolar, abandono escolar, trayectoria educativa, modelo patológico individual, marcos interpretativos.

Abstract: Despite the high level of school coverage in Chile, the school dropout rate reaches 40% in the first quintile of autonomous income (CASEN, 2015 en Vásquez, 2016). The School Reintegration Program, which seeks the reconnection of children and young people with the educational system through a brief transitory intervention, is a response to this problem in Chile. This article is focused on analyzing and understanding the frame analysis around school dropout and reintegration of this program, under the responsibility of the Ministry of Education, through official documents between 2003 and 2017, by means of a critical analysis of frame analysis. Based on this analysis, the tension between the discourse of improving labor insertion and achieving economic development with that of guaranteeing the right to education is identified. In turn, a social subject with lacks that do not allow them to follow the theoretical trajectory programmed by the school system is built.

Keywords: school reintegration, school dropout, educational trajectory, individual pathological model, frame analysis.

1. INTRODUCCIÓN.

La posibilidad de extender la trayectoria educativa de una persona, ha sido considerada como un elemento vital para el mayor desarrollo de capacidades y acceso a oportunidades en áreas tan importantes como: empleo, ingresos, salud y otros beneficios sociales e individuales (Espínola y León, 2002). Por ello, el abandono escolar y la no finalización de la educación mínima obligatoria, exponen a efectos negativos que van desde la privación del acceso al conocimiento y el desarrollo de competencias, hasta impactar en menor rendimiento laboral, menor estabilidad laboral, menores ingresos, menor ejercicio ciudadano y una espiral de desventajas sociales, que según algunos autores, generaría la reproducción de las desigualdades sociales y de la pobreza (Espínola y León, 2002; Espínola y Claro, 2010; Sucre, 2016).

Resulta preocupante que América Latina posea un alto porcentaje de niños, niñas y jóvenes (NNJ en adelante) que no finalizan su escolaridad. Según datos de CEPAL 37% de jóvenes, entre 15 a 19 años no alcanza los doce años de estudio (Espínola y Claro, 2010), lo que se refleja en una tasa de prevalencia de la deserción escolar¹ de un 48% en Latinoamérica para el año 2011 (MINEDUC, 2013). Si bien en Chile la tasa de prevalencia de la deserción escolar es menor, alcanzando un 16% para el año 2011 (MINEDUC, 2013), la alta gravedad del problema se expresa en la concentración del abandono en los sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica. El quintil I de ingreso autónomo concentra la mayor prevalencia de casos, con 30.612 de NNJ, entre 6 a 17 años, que no asisten a algún establecimiento educacional, lo que representa el 40% (CASEN 2015 en Vásquez, 2016). Es decir, el abandono escolar impacta directamente al 20% de los hogares más pobres del país, contribuyendo al espiral de desventaja social. Aun más, según el informe de la OCDE, para el año 2015, en donde analiza la situación chilena, el aumento del empleo juvenil impactó de manera desigual a jóvenes según nivel educativo, siendo menor para aquellos con enseñanza media incompleta, por lo que la reinserción escolar y la finalización de la educación mínima obligatoria representaría un elemento central para revertir situaciones de desventaja social (OCDE, 2016).

Esto ha llevado a que en diversos países de América Latina se promuevan programas destinados a la reinserción escolar, que buscan desarrollar estrategias de intervención socio-educativas con el fin de propiciar la finalización de la trayectoria educativa escolar para NNJ en situación de abandono temporal o permanente (Sucre, 2016). Dos han sido las estrategias centrales implementadas en América Latina. Una primera línea de acción se centra en la reinserción escolar, ejemplificada en países como Argentina, en donde el Programa “Adultos 2000”, permite la obtención de título de Bachiller, realizando el programa de educación secundaria completo en dos años y medio, flexibilizando la carga académica para rendir solo las asignaturas pendientes. Una segunda línea de acción fusiona estrategias de retención y reinserción escolar, ejemplificada en Uruguay, donde el Programa “Uruguay Estudia”, apunta tanto a la prevención como a la reescolarización para garantizar la finalización de la educación básica y la educación media (Sucre, 2016).

¹ La tasa de prevalencia de la deserción evalúa la proporción de personas de un determinado rango etáreo que no terminan la educación escolar y que no se encuentran matriculados en ninguna modalidad educativa para finalizar la escolaridad obligatoria. En este caso se consideró el rango etáreo entre 20 a 24 años.

En Chile, el Estado debe garantizar el acceso a la educación básica y media desde el año 2003, con la extensión a doce años de escolaridad obligatoria y gratuita (Ley N° 19.876, 2003). No obstante, el abandono escolar, según la encuesta CASEN del 2015, alcanza la cifra de 77.152² NNJ, entre 6 a 18 años que se encuentran fuera del sistema escolar (Vásquez, 2016). Esta situación se ha intentado revertir, desde el año 2005, a través del Programa de Reinserción Escolar, que se encuentra actualmente bajo la dirección administrativa de la Coordinación de Inclusión y Diversidad, dependiente de la División de Educación General del Ministerio de Educación (Castillo, Espinoza, González, Santa Cruz, 2013). Para ello se han generado dos líneas de acción: la primera centrada en la retención escolar, con el objetivo de prevenir el abandono de aquellos NNJ que asistiendo a la escuela se encuentran asociados a factores de riesgo, como por ejemplo maternidad o paternidad adolescente (JUNAEB en línea, 2018a). El Programa de Retención Escolar (PARE), es un ejemplo de las estrategias utilizadas en el sistema regular para prevenir el abandono, a través de entregar apoyo psicosocial en contextos focalizados de mayor vulnerabilidad (JUNAEB en línea, 2018a).

Una segunda línea de acción, se relaciona con la reescolarización de NNJ que han abandonado de manera temporal o permanente el sistema. Este fenómeno se aborda desde tres modalidades, todas bajo el sistema de Educación para Jóvenes y Adultos (EPJA), dependiente de la División de Educación General del Ministerio de Educación (Espínola y Claro, 2010). La primera, es la modalidad de educación regular de jóvenes y adultos, en donde se puede completar la educación primaria en tres años y la educación secundaria en dos. La segunda, es la modalidad flexible de nivelación de estudios, de carácter semi-presencial, con la finalidad de facilitar la reescolarización. Finalmente, la tercera modalidad es el Programa de Reinserción Escolar, que a través fondos concursables adjudicados por instituciones públicas y privadas con experiencia en población infanto-juvenil, ofrece proyectos de retención o reinserción (MINEDUC en línea, 2018b), con la finalidad de motivar, preparar y orientar hacia la continuidad y finalización de los doce años de escolaridad obligatoria (Espinoza, Castillo, Santa Cruz, 2013), a través de una intervención socioeducativa de siete meses (Pizarro, De la Vega, Ormazábal, 2016). La trayectoria educativa puede ser retomada luego de esta intervención, a través de matrícula en establecimientos tradicionales o exámenes libres (MINEDUC en línea, 2018d).

Si bien el abandono escolar en Chile ha sido un problema invisibilizado por los altos índices de cobertura educativa a nivel nacional, éste tiene efectos sociales y educativos de alta complejidad, como los señalados anteriormente, especialmente en la población más vulnerable, los que hacen que la reescolarización adquiera mayor importancia. Este estudio se centra en la tercera modalidad, el Programa de Reinserción Escolar.

Centrar el análisis en este programa resulta relevante porque es la propuesta que interviene directamente en los sujetos que están fuera del sistema escolar, aun siendo menores de edad, lo que aumentaría su condición de vulnerabilidad y de desventaja social

² La encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN) está diseñada para ser representativa a nivel nacional, regional y por zona de residencia. La muestra del año 2015 fue aplicada a un total de 83.887 hogares, no contando, para este estudio, con la cifra total de personas encuestadas para relación porcentual del abandono escolar.

(MINEDUC en línea, 2018a). El Programa de Reinserción en Chile, además no ha tenido una exitosa evaluación sobre su impacto en la población objetivo, ya que no ha sido capaz de aumentar la matrícula y certificación de la escolaridad en NNJ con abandono, sumado a una baja cobertura (Pizarro, et al, 2016). En este sentido, Espínola y Claro (2010) señalan que las políticas de prevención y reinserción son débiles e ineficientes con respecto a la magnitud e importancia del problema. Este análisis es reforzado por Espinoza et.al, (2013), quienes señalan que el Programa de Reinserción Escolar posee una débil institucionalización y carece de recursos para poder solucionar desafíos de mayor magnitud e impacto, lo que concuerda con la evaluación realizada por la División de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que establece que el programa carece de mecanismos de seguimiento, evaluación y gestión (Pizarro, et al. 2016), justificando la continuidad del programa sólo por la escasa oferta pública para resolver esta problemática.

Utilizado una perspectiva crítica, este estudio cualitativo se centró en comprender los marcos interpretativos (Bustelo y Lombardo, 2007) entorno al abandono y reinserción escolar del Programa de Reinserción Escolar, a cargo del Ministerio de Educación, entre los años 2003-2017. En específico, esta investigación indaga ¿cuáles son las concepciones entorno al abandono y la reinserción escolar, presentes en el Programa de Reinserción escolar a cargo del Ministerio de Educación?. Este análisis es relevante porque permite comprender qué se entiende por abandono y reinserción escolar, así como comprender la lógica desde la cual se promueve una política educativa en esta línea. Los objetivos específicos de este estudio fueron primero: interpretar las concepciones utilizadas en el marco de diagnóstico y pronóstico presentes en el Programa de Reinserción Escolar, para ampliar la comprensión entorno a cómo operan explicaciones y soluciones de esta problemática, así como la relación existente entre ambos procesos. En segundo lugar, se buscó comprender la representación del sujeto al que está destinado el Programa de Reinserción Escolar, identificando cómo desde el discurso político se construye a los NNJ que viven procesos de abandono y de reinserción escolar. Finalmente, el estudio buscó comprender los enfoques de comprensión entorno al abandono y la reinserción escolar, presentes en el Programa de Reinserción Escolar, explorando los cambios en los marcos de interpretación en el tiempo (marco de diagnóstico, pronóstico y construcción del sujeto).

Este estudio permitió comprender los procesos discursivos con los que se entiende el abandono y la reinserción escolar en la política educativa. Las principales conclusiones de esta investigación señalan la tensión entre la construcción de la necesidad del programa para promover mayor inclusión laboral y capital humano versus como forma de incorporar el enfoque de derecho a la educación fortaleciendo la trayectoria educativa en un sistema inclusivo. A su vez, se construye un sujeto social con carencias que no le permiten seguir una trayectoria teórica programada por el sistema escolar, explicación cercana al modelo patológico individual que no reconoce trayectorias reales distintas a las del sistema educativo.

2. ANTECEDENTES TEÓRICOS.

El problema de abandono y la reinserción escolar, ha sido abordado como objeto de estudio desde el proceso de universalización de la escuela, según Flavia Terigi (2009), cada vez que se incrementa la escolaridad de la población, emergen nuevos sujetos sociales que abandonan la escuela o que no ingresan a este espacio. Para la autora, esta problemática ha sido evaluada desde un modelo tradicional que contemplaba la existencia de una trayectoria teórica de educación, caracterizada por una lógica de progresión lineal, uniforme y estandarizada. Por lo que quienes no transitan bajo este supuesto serían evaluados desde un modelo patológico individual, diseñando estrategias asociadas a solucionar las dificultades personales. Por ello, el abandono bajo esta visión estaría ligado a la responsabilidad individual del estudiante, quien no logra responder a los requerimientos académicos y conductuales impuestos por el sistema escolar (Terigi, 2007).

Este modelo tradicional también ha sido evaluado por autores como Sepúlveda y Opazo (2009), quienes alertan que el problema de abandono escolar ha perdido notoriedad pública en Chile y que ha sido abordado desde la individualización, principalmente asociado a factores de mayor vulnerabilidad socioeconómica y psicoafectiva, por sobre los factores del propio sistema educativo, ocasionando un debilitamiento de propuestas integrales de intervención.

Es así, como el abandono ha sido asociado a conceptos como deserción escolar, que según el Ministerio de Educación en Chile, se vincula a la cantidad de estudiantes que encontrándose en condiciones de cursar algún grado en el sistema escolar no se inscriben o no continúan con su proceso educativo (MINEDUC, 2004 citado en Baeza, 2004; MINEDUC, 2013), lo que restringe la comprensión a la matrícula efectiva. Sin embargo, Cortés y Concha (2016) critican el término de desertor escolar por centrarse en las características que posee el estudiante, su contexto extraescolar (familia y grupo social) y las responsabilidades individuales, que explicarían las carencias que lo inhabilitan para responder adecuadamente a las expectativas educativas, no reconociendo las causas intraescolares del sistema educativo.

Un enfoque alternativo a este modelo tradicional ha sido elaborado por autores como Terigi (2007; 2009), Román (2009b) y Espinoza et. al (2013), entre otros, quienes reconocen la relación entre desventaja social y escolar, señalando la importancia que adquieren los factores del sistema educativo en la generación del abandono, por lo que la intervención debiese ser social y educativa. Esto, a su vez, integra el reconocimiento de la existencia de trayectorias educativas reales (Terigi, 2007), las que muchas veces no concuerdan con la trayectorias teórica diseñada por el sistema educativo, siendo este último responsable en la generación del abandono, por no reconocer recorridos heterogéneos, con ritmos diversos y asociados a aprendizajes dentro y fuera de la escuela.

Bajo este mismo paradigma, Escudero, González y Martínez (2009), señalan que el problema del abandono es el resultado de un proceso, de una trayectoria que al interrumpirse, genera exclusión educativa, ya que los estudiantes son privados tanto de aprendizajes como de derechos esenciales. Al igual que Román (2009b), Sepúlveda y Opazo (2009), reconocen la multidimensionalidad del problema, asociado a factores intra y

extra escolares, que producen privación, no solo de conocimientos y destrezas (Román 2009b), sino que también producen la redistribución desigual de bienes básicos, menor bienestar y menor participación en el espacio social (Escudero, González, Martínez, 2009), lo que finalmente contribuiría a la mantención de un orden social.

Desde una mirada mucho más crítica Bernard (2015) plantea que el abandono escolar ha sido abordado solo en contextos de crisis, por el aumento de la competencia laboral entre jóvenes por acceder a un puesto de trabajo, siendo los jóvenes sin la escolaridad obligatoria completa afectados por su menor calificación laboral. Si bien, el sistema promueve planes de reinserción escolar, estos mantienen principios universalistas de escolarización, como cursos disciplinarios, especializados y jerárquicos, que mantiene criterios de selección, para que no todos los jóvenes alcancen el mismo grado de especialización y así mantener la estructura social vigente.

El Programa de Reinserción Escolar es comprendido como una forma de facilitar la reescolarización, reincorporando al proceso educativo, a través de la generación de un espacio transitorio de compensación de aprendizajes, habilidades y contenidos mínimos que producto del abandono no han sido adquiridos (Loyola, Castillo, González, 2016). No obstante, al estar bajo la modalidad de educación de jóvenes y adultos mayores de edad, clasificando a los NNJ bajo este ciclo vital, lo que no necesariamente responde sus necesidades, abriendo la reflexión entorno generar no solo una oferta atractiva, sino que responder a las expectativas de menores de edad desescolarizados (Espinoza, et al, 2016).

La investigación en Chile se ha centrado en diagnosticar factores de riesgo asociado a la situación de abandono, sin vincular estos directamente a la reinserción escolar, quedando desarticulada la relación entre ambos procesos. Es más, Espinoza et. al (2016) manifiestan su preocupación ante el poco interés que la reinserción escolar a despertado en el mundo académico, en contraste con la mayor cobertura investigativa entorno al problema del abandono escolar. Román (2009a) alerta que al no ser resuelta la problemática del abandono se hace más agudo y crítico los efectos en contextos de desventaja social, limitando la capacidad de desarrollar sociedades más justas e igualitarias. A su vez, releva la importancia de comprender los procesos que causan el abandono, tanto asociado a factores intra y extra escolares, porque propician la desvinculación al sistema escolar. En esta misma línea, Sepúlveda y Opazo (2009), alertan que los nudos críticos están en las debilidades institucionales, que no dan una respuesta adecuada a los cambios que se viven en el tránsito de la educación básica a la educación media.

A su vez, los resultados alcanzados por el Programa de Reinserción Escolar Chile alertan entorno a la efectividad de la intervención realizada. Ya hacia el año 2010 los proyectos de reinserción reportaban resultados preocupantes, solo el 50% de los NNJ lograba avanzar un nivel o más en su trayectoria educativa, mientras que el 26% hacía abandono del programa (Pizarro, et. al, 2016). Los bajos resultados se mantuvieron para el año 2015, según la evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, reflejado en una baja calidad e insuficiente impacto de los proyectos de intervención (Pizarro et. al, 2016), alcanzando solo un 3,7% de la población potencial. En segundo lugar, el programa carece de un sistema de seguimiento y evaluación

de los proyectos licitados, lo que no permite estimar el grado real de alcance de sus objetivos.

Por ello, este estudio contribuye en dos ámbitos importantes, en primer lugar integra en el análisis el abandono y la reinserción escolar, a través del estudio del Programa de Reinserción Escolar, colaborando en una comprensión articulada de estos dos procesos. En segundo lugar, desde el análisis crítico de marcos interpretativos, aporta en la comprensión de cómo se ha construido el discurso oficial entorno al abandono, la reinserción escolar y los sujetos beneficiarios de esta política educativa en Chile.

3. METODOLOGÍA.

Para responder a la pregunta y objetivos de investigación se desarrolló un estudio de carácter cualitativo que se enmarca en el análisis crítico de política utilizando como metodología el análisis crítico de marcos interpretativos (Frame Analysis) (Bustelo y Lombardo, 2007; Fernández, 2018). Si bien el análisis de marcos interpretativos ha sido utilizado para el estudio de los movimientos sociales (Goffman, 2006), también ha sido de gran utilidad para el estudio de políticas públicas, ya que permite comprender como actores e instituciones construyen la realidad y así generan procesos de construcción y reconstrucción de problemas atinentes para la gestión pública, a través de documentos y discursos (Viñas, 2009). En este sentido, un marco interpretativo de política es comprendido como un principio de organización que convierte información fragmentaria en un problema político, conteniendo de manera implícita o explícita una solución o intervención (Verlo, 2005). Por ello, la comprensión de los problemas políticos se vincula más a la representación estratégica de una situación a la que se busca solución (Bustelo y Lombardo, 2007). El termino marco es una forma de organización de la experiencia en esquemas de interpretación que permiten situar, percibir, identificar y etiquetar acontecimientos, organizando no solo los significados, sino también la participación (Goffman, 2006). A su vez, el análisis de marco interpretativo contiene una representación de un marco diagnóstico y un marco de pronóstico, es decir, la representación de una situación social como problemática y la necesidad de cambiar a través de una determinada estrategia de solución (Bustelo y Lombardo, 2007).

Esta metodología fue utilizada para analizar el Programa de Reinserción Escolar, focalizado en el estudio de textos oficiales del programa y de estudios que lo sustentan. Los documentos analizados pueden ser clasificados en tres categorías: reportes técnicos, principalmente de diagnóstico del problema y evaluación del Programa de Reinserción Escolar; estudios académicos y artículos de difusión y reflexión de la problemática investigada. Los estudios académicos son parte de publicaciones realizadas o solicitadas por las instituciones del Estado a entidades externas relacionadas con el tema del abandono y la reinserción escolar, en este caso se analizó documentos publicados por el Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Planificación y Cooperación³ (MIDEPLAN) y la Junta Nacional de Auxilio Escolar (JUNAEB), quienes han sido los organismos del Estado que han desarrollado estudios para diagnosticar y comprender la problemática del abandono y la reinserción escolar. A su vez, se incluyó la evaluación técnica del Programa

³ Actualmente Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

de Reinserción escolar para el año 2015, de la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, por incorporar información de diagnóstico, solución y evaluación de la propuesta, así como caracterización de la población objetivo. Se incluyeron tres diferentes tipos de documentos porque enfatizan diferente tipo de información, como diagnóstico, factores de riesgo, enfoques de comprensión, efectos de la problemática, resultados y reflexiones asociadas a las políticas de reinserción escolar. No se agrupó la información por institución, sino que se realizó un análisis integrado, ya que en conjunto reflejan el discurso del Estado.

En un primer momento se compilaron los documentos publicados por las instituciones, seleccionando textos desde el año 2003 al 2017, considerando como hito referencial de inicio la promulgación de la Ley que extendió a doce años la escolaridad obligatoria (Ley N° 19.876, 2003). Este hito es relevante porque es en la enseñanza media en donde se concentra el abandono escolar, por lo que al ser incorporada como obligatoria, se visualiza la necesidad de dar solución al problema y por ello se impulsan políticas de retención y reinserción escolar. Se realizó una selección de textos, según temporalidad y nivel de información nueva a proporcionar, ya que existen textos con información y discurso similar, no aportando nuevas líneas de análisis para el alcance del objetivo. Se analizaron 18 documentos de política educativa relacionados directamente con el abandono y la reinserción escolar, entre ellos 11 documentos escritos con una extensión entre 12 a 176 páginas y 7 portales de Internet de las instituciones mencionadas.

El análisis de los documentos fue orientado según la pregunta de investigación, los objetivos planteados, los elementos centrales del marco teórico y la metodología de análisis crítico de marcos interpretativos de política (marco de diagnóstico, marco de pronóstico y construcción del sujeto social). Se identificaron categorías centrales de la problemática, en concordancia con el marco teórico, estas son: abandono, reinserción escolar, enfoques de comprensión del problema y trayectoria educativa. Estas categorías permitieron identificar una primera familia de códigos, que facilitaron la agrupación de información. Luego, de avanzar en la codificación se revisó esta familia de códigos, ajustando con nuevos códigos emergentes, según su relación con la primera familia de códigos. Para realizar este proceso de codificación se utilizó una matriz de códigos, que comprendía tanto citas textuales como memos analíticos, centrándose en los vínculos existentes entre códigos, como también en interpretaciones de marcas textuales que permiten inferir información implícita presente en la argumentación. Esto permitió guiar el análisis de los datos agrupados, considerado los elementos claves de la pregunta de investigación y objetivos establecidos, acordes al marco teórico y metodológico.

Finalmente se procedió al análisis transversal de la información codificada, prestando especial atención a los elementos que contribuyeran a comprender la construcción discursiva del marco de diagnóstico, marco de pronóstico y la construcción del sujeto social. Cabe señalar que se aludió a las instituciones como representación del discurso del Estado.

4. RESULTADOS.

Los resultados de este estudio se organizan en función de las dimensiones exploradas a través del análisis crítico de marcos interpretativos (Bustelo y Lombardo, 2007), esto es: marco de diagnóstico, pronóstico y construcción del sujeto social afectado por la problemática. De manera complementaria, se utilizaron categorías centrales como: abandono, reinserción escolar, enfoques de comprensión y trayectoria educativa, en concordancia con el marco teórico.

4.1. Marco de diagnóstico: El abandono como problema.

En base a los documentos analizados, se identifica que las instituciones, construyen el problema del abandono y con ello el marco de diagnóstico de dos maneras diferentes, las que corresponden a dos periodos de análisis. Un primer periodo desde el 2003 al 2015, que justifica el abandono como problemática en virtud del impacto negativo en el ámbito económico, vinculado a menor capital humano y débil inserción laboral. Un segundo periodo, que corresponde a las publicaciones a partir del 2016, que centra la definición del problema desde el derecho a la educación, justificando esta problemática desde el deber de garantizar el acceso, permanencia y finalización de la educación obligatoria, integrando al análisis el contexto de inequidad del sistema educativo como parte de un problema general a superar. No obstante, los conceptos de capital humano e inserción laboral continúan atravesando la construcción del problema en el segundo periodo.

4.1.1. Primer periodo (2003- 2015): El Abandono como problema económico.

Los elementos abordados en el primer periodo centran la construcción del problema en la obligatoriedad de la enseñanza media como piso mínimo para una adecuada integración laboral y con ello social (MIDEPLAN, 2005). Este piso mínimo también garantizarían habilidades requeridas para insertarse en la educación superior (MINEDUC, 2013). En esta misma línea, la problematización del abandono escolar se asocia directamente a una mayor precarización laboral y un menor rendimiento laboral, lo que impacta en la calidad de vida y el crecimiento económico del país (MIDEPLAN, 2005). Las instituciones utilizan las observaciones realizadas por organismos internacionales como la OECD⁴, para fundamentar la construcción del problema, como una forma de relevar la importancia de la finalización de la educación obligatoria para el desarrollo del capital humano y mayor productividad, ya que sería un obstáculo para el desarrollo. En un estudio solicitado por MIDEPLAN, Santos (2009) plantea que:

[...] el principal obstáculo para mejorar la productividad en la economía chilena es el bajo nivel de capital humano de la fuerza laboral, el cual está por debajo del promedio de los países de la OECD [...] lo que justifica que la deserción escolar sea un tema de primera importancia para que Chile alcance aquellos niveles de desarrollo tanto económico como social comparables a aquellos de países desarrollados (p 2)

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La problematización por ende se centra en cómo la no culminación de la escolaridad obligatoria entorpece la posibilidad de Chile en avanzar hacia indicadores de los países desarrollados. Valorando la finalización del proceso educativo bajo criterios productivos, asociados a capacitación, inserción laboral, fuerza laboral calificada y con ello de mayor eficacia (MINEDUC, 2013). Sin embargo, la mayor calificación laboral y la inserción laboral, también se ven afectadas por la menor calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, en los sectores de mayor vulnerabilidad. Entendiendo por calidad a los aprendizajes socialmente relevantes y pertinentes a las necesidades y características de los contextos sociales de los estudiantes (OREALC/UNESCO, 2007, citado en Cortés y Concha, 2016) por sobre las necesidades particulares del mundo productivo.

Si bien lo relevante de finalizar la escolaridad es la inserción laboral calificada, este aspecto se evalúa de manera distinta por las instituciones según género. Según un estudio solicitado por MIDEPLAN, la causa del abandono para las mujeres se centra en el cuidado de los hijos o realizar las labores del hogar, presentando mayor dificultad para incorporarse al mundo laboral o para reinsertarse en el sistema escolar, disminuyendo así su capacidad productiva. Mientras que la causa del problema para los hombres es asociada a la dificultad de compatibilizar trabajo y estudio, por lo que la respuesta a la problemática para los hombres se relaciona con la flexibilización del mercado laboral para asistir a ambas instancias (Santos, 2009).

De manera transversal esta construcción del problema se basa en un enfoque de comprensión más vinculado al modelo patológico individual (Terigi, 2007), que tiende a centrar la problemática hacia las condiciones particulares e individuales de los estudiantes y sus familias, las que explicarían las dificultades para seguir una trayectoria educativa teórica, omitiendo la condición de desventaja social y educativa y evitando cuestionar el sistema educativo.

4.1.2. Segundo periodo (2016 – 2017): El abandono como problema de derecho a la educación.

En un segundo periodo, los elementos que se integran en la construcción del problema son los que definen el abandono como problemática de desventaja social y vulneración del derecho a la educación como derecho universal. A partir del 2016, las instituciones utilizan el principio del derecho a la educación para fundamentar que el abandono escolar es un problema que debe ser abordado por la política educativa, considerando el deber del Estado de garantizar derechos fundamentales, ratificados en la Convención Internacional de los Derechos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, cuando se produce abandono y no se generan políticas que incentiven el reingreso efectivo se incumple con los compromisos asumidos internacionalmente y consagrados constitucionalmente (Ley N° 19.876, 2003). Es más, MINEDUC señala que para dar respuesta a los principios de equidad, inclusión e integración, de la Ley General de Educación (Ley N° 20.370), el art. 3 contempla la necesidad de incorporar flexibilidad e integración curricular para atender la diversidad de los estudiantes, así como el art. 4 reafirma el deber del Estado en garantizar este derecho, entregando apoyo adicional a quienes así lo requieran, como lo hace Programa de Reinserción Escolar (MINEDUC en línea, 2018b). En esta misma línea, Cortés y Concha (2016), en un estudio encargado por MINEDUC y SENAME, señalan que

al extender la educación obligatoria hacia la educación media, el Estado asume la responsabilidad de garantizar el acceso, por lo que el abandono es visto como exclusión escolar, constituyendo una vulneración a los derechos fundamentales.

Es más en la construcción del marco de diagnóstico se incorpora la menor participación en los espacios de la sociedad civil, considerando los efectos político que trae el abandono escolar. Se alude directamente a la pérdida de “articulación y de incidencia en la actualidad de época, quedando la sociabilidad restringida a los límites del gueto” (Cortés y Concha, 2016, p 21), lo que implica dificultades para el desarrollo de sociedades democráticas y asociando la exclusión escolar con exclusión social. Para ello, se recurre como argumento a la Reforma Educativa que integra la enseñanza media a la enseñanza obligatoria (Ley N° 19.876), relevando el rol del Estado como garante del derecho a la educación y la Ley de Inclusión (Ley N° 20.845) que integra la importancia de la educación como espacio de desarrollo integral, de identidad y de desarrollo de la ciudadanía (Cortés y Concha, 2016; Pizarro, et al, 2016).

Este cambio en la construcción del problema también cambia el enfoque de comprensión, ahora vinculando directamente el abandono con exclusión escolar. Un estudio publicado por el Centro de Estudios del MINEDUC, señala que la construcción de una trayectoria teórica, homogénea y de proceso lineal, no siempre coincide con la trayectoria real de los estudiantes, creando discontinuidades entre lo que espera el sistema educativo y la trayectoria real, propiciando el abandono y excluyendo de las experiencias y ritos que se viven en la experiencia educativa (Opazo, 2017). En este sentido es importante destacar que el Programa de Reinserción Escolar, desde el 2015 en su evaluación técnica, alude en su definición de población objetivo y propósito al concepto de exclusión escolar, entendiendo que esta “dice relación con la presencia de situaciones tales como: falta de acceso al sistema educativo regular, fracaso escolar, discriminación de algún tipo, escolarización no inclusiva de la diversidad en el aula” (Pizarro et. al, 2016, p 15).

Bajo esta perspectiva del derecho a la educación, se advierte que la inequidad y la segregación social impacta directamente en la generación de esta problemática, ya que el abandono se da con mayor incidencia en NNJ que viven en situación de pobreza, observándose también una fuerte estratificación de resultados y logros de aprendizaje, que impacta negativamente a los sectores de menores recursos, lo que demuestra la desigualdad en la calidad del proceso educativo (Cortés y Concha, 2016). Esto es utilizado como argumento tanto para visibilizar la problemática de abandono, como para legitimar una política que permita garantizar no solo el acceso al sistema educativo, sino el desarrollo integral de todos los grupos sociales y responder a necesidades particulares de distintos contextos socioculturales (Cortés y Concha, 2016; MINEDUC 2016). Entendiendo como calidad de la educación el desarrollo de “aprendizajes socialmente relevantes y pertinentes a las necesidades y características de los estudiantes y los contextos sociales en que se desenvuelven” (OREALC/UNESCO, 2007 en Cortés, Concha, 2016, p 51),

No obstante, cabe destacar que el aspecto económico continúa estando presente en este segundo periodo, siendo transversal en la construcción del marco de diagnóstico. En un documento publicado por el Centro de Estudio de MINEDUC, se argumenta que al proyectar “una alta proporción de población adulta con baja escolaridad implica una

merma en el capital humano y por ende, una menor capacidad de dinamizar la economía” (González, 2017, p 9). Por lo que, si bien se incorpora en la construcción el derecho a la educación, la importancia del mayor rendimiento laboral y de alcanzar mayor desarrollo económico continúan estando presente.

A través del análisis del marco de diagnóstico se puede observar un cambio en el enfoque de comprensión del problema, que en primer lugar se construye asociando el abandono a aspectos como: inserción laboral, capital humano, productividad y rentabilidad de la inversión en educación, para posteriormente incorporar la necesidad de garantizar el derecho a la educación para superar el abandono y la inequidad del sistema educativo y social. Integrar el derecho a la educación en la definición del problema es significativo porque integra también factores del sistema escolar que producen el abandono, reconociendo su responsabilidad en no garantizar el acceso, la permanencia y finalización del proceso educativo a estudiantes que requieren una trayectoria educativa diferente a la trayectoria teórica.

4.2. Marco de pronóstico: la reinserción como ‘solución’.

De manera similar al marco de diagnóstico, las instituciones analizadas pueden ser comprendidas en dos periodos. Un primer periodo, previo al 2016 que se centra en propuestas de solución asociadas a la retención, como prevención de la ocurrencia de esta problemática. Un segundo periodo, desde el 2016 en que las propuestas se relacionan directamente a la reinserción escolar y se señala al Programa de Reinserción Escolar, como una propuesta directa de solución.

4.2.1. Primer periodo (2003 - 2015): La retención como el eje de solución.

Las propuestas vinculadas a la retención escolar, ponen énfasis en prevenir el abandono escolar, a través de la identificación de una serie de factores de riesgo que actúan como un sistema de alerta temprana. Es más, JUNAEB como organismo que tiene como misión, favorecer la mantención en el sistema educativo de NNJ en condición de desventaja social, económico, psicología o biológica (JUNAEB en línea 2018b), propone un modelo predictivo, considerado los elementos centrales del el modelo de Diderichsen (JUNAEB, 2003), que estudia la inequidad en el sistema de salud⁵. En su aplicación al modelo educativo mide tanto la exposición a factores de riesgo como los efectos en el sistema social, de acuerdo a la posición social de los individuos, señalando que:

[...] es claro que para alcanzar equidad en educación se deben implementar intervenciones que apunten a disminuir la vulnerabilidad y el nivel de exposición a factores de riesgos sociales o biológicos en particular de aquellos individuos provenientes de nivel socioeconómico más bajo. (JUNAEB, 2003, p 6)

⁵ Para comprender el modelo en el marco de salud ver: Vega, Solar, Irwin (s/año) Equidad y determinantes sociales de la salud: conceptos básicos, mecanismos de producción y alternativas para la acción. Equipo de Equidad en Salud de la Organización Mundial de la Salud.

Llama la atención que sea un modelo de salud el considerado para la comprensión y solución de la problemática del abandono, como síntoma de una alternación del funcionamiento normal de un individuo, acercándose más bien al análisis del modelo patológico individual (Terigi, 2007) y que es coherente con el marco de diagnóstico identificado en este periodo por esta investigación.

También una parte de las soluciones propuestas están asociadas a una oferta pública de compensación a los recursos que la familia debiera invertir para la asistencia al sistema escolar, ligada a programas como: vivienda estudiantil para el mundo rural, alimentación escolar, transporte, subsidio en dinero, acciones en salud, entrega de materiales y apoyo psicosocial. Esto da cuenta en que la solución se concentra en aquellos que asisten al sistema escolar, por sobre los que ya han hecho abandono del mismo, con una visión asistencialista del problema. Es decir, la estrategia busca disminuir las necesidades materiales a través de recursos provenientes del Estado, pero no cambia la condición que genera esta necesidad, ni promueve capacidades en los sujetos sociales. En este sentido no genera cambios al modelo educativo o fortalece capacidades en los NNJ para cuando estos recursos no sean entregados.

Si bien, el Programa de Reinserción Escolar existe desde el año 2005, hasta el año 2011 se denominó como Plan de Apoyo a los Doce años de Escolaridad, para luego cambiar de nombre a Programa de Reinserción Escolar (Castillo, et. al, 2013). Sin embargo, no es aludido en los estudios académicos revisados durante este periodo como tampoco aborda la reinserción directamente, centrándose en predecir el comportamiento de estudiantes más proclives al abandono escolar a través de la identificación de factores extra escolares.

4.2.2. Segundo periodo (2016–2017): La reinserción escolar como reparación del vínculo escolar.

Las instituciones a partir del 2016 incorporan la reinserción escolar como parte de la solución al problema de abandono escolar, con la finalidad de reingresar a la población de NNJ que por edad debieran estar en el sistema escolar formal o de adultos. El Programa de Reinserción Escolar, del Ministerio de Educación, impulsa a instituciones educativas pública o privadas, que posean experiencia comprobada con población infanto-juvenil, a concursar por financiamiento para proyectos de reinserción escolar o proyectos de escuelas o aulas de reingreso (MINEDUC en línea, 2018b). Estos proyectos deben “asegurar la trayectoria educativa de los niños, niñas y adolescentes en riesgo de exclusión de la escuela o que ya han abandonado el sistema educativo” (MINEDUC en línea, 2018c).

Serán las mismas instituciones quienes argumenten que la pertinencia del Programa de Reinserción Escolar esta dada por la escasez de políticas educativas orientadas a dar solución al abandono a través del reingreso (Pizarro, et. al, 2016; MINEDUC, 2017b), siendo conveniente continuar con su licitación. La finalidad del Programa es: “contribuir a que los niños, niñas y jóvenes, prosigan los estudios y alcancen los 12 años de educación obligatoria garantizada por la Constitución Política del Estado de Chile” (Pizarro, et. al, 2016, p 6), superando las barreras pedagógicas, psicosociales y psicopedagógicas a la trayectoria educativa (Pizarro, et. al, 2016).

A través de la intervención de los proyectos de reinserción escolar se busca generar un proceso de revinculación al sistema educativo (Cortés y Concha, 2016), que pasa por encausar la trayectoria, ya sea bajo la modalidad de educación formal, de adultos o escuelas de segunda oportunidad, como también bajo la modalidad de exámenes libres (MINEDUC en línea, 2018d). Por ello, el Programa de Reinserción Escolar se presenta como un puente entre el abandono y la reescolarización, para llegar a un estado deseado de finalización de la escolaridad obligatoria. Es decir, la reinserción escolar es más bien la solución al distanciamiento del proceso escolar, para retomar la trayectoria educativa y la certificación total del proceso, lo que disminuiría la vulnerabilidad social y aumentaría la calificación laboral (JUNAEB, 2003). Esto pone el énfasis en reencausar la trayectoria educativa, a través de la reincorporación al sistema formal o a través de exámenes libres, lo que finalmente busca la certificación del proceso o la disminución de la brecha existente entre trayectoria real y teórica, (MINEDUC en línea, 2018d).

El Programa de Reinserción Escolar propone como estrategias de solución una intervención socio-educativa, que busca desarrollar competencias básicas en áreas de matemática y lecto-escritura, restituir competencias personales, sociales y restablecer el vínculo con el sistema escolar, resignificando el proceso de aprendizaje a nivel individual y familiar, a través del trabajo multidisciplinario (Cortés y Concha, 2016). Teniendo como población objetivo infanto-juvenil que ha abandonado el sistema escolar (Cortés y Concha, 2016; Pizarro, et. al, 2016).

Cortés y Concha (2016), en un estudio solicitado por MINEDUC y SENAME, reconocen una dualidad en el enfoque de comprensión de la reinserción escolar. En primer lugar, se plantea un enfoque que vincula la reinserción como un espacio transicional, que auxilia a la educación formal y que tiene como misión propiciar el reingreso al sistema educativo, a través del fortalecimiento de habilidades y conocimientos, que permiten acceder, permanecer y finalizar el proceso educativo. Mientras que en segundo lugar, es percibido como una escuela alternativa, con estatus distinto a la educación formal y que a través de espacios de participación, de relación horizontal, de promoción de derechos, utilizando el diálogo y reconociendo los intereses y necesidades de los estudiantes, logra generar un proceso de resignificación de la experiencia educativa.

No obstante, esta dualidad no está presente en los documentos elaborados directamente por las instituciones, ya que el MINEDUC reconoce directamente que es un espacio transicional, que busca promover “la reinserción al sistema escolar formal, favoreciendo su sustentabilidad y la continuidad de trayectorias educativas” (MINEDUC 2018, p 1), por lo que los proyectos de reinserción escolar en su intervención generan compensación de los aprendizajes y habilidades no desarrolladas, pero no logran certificar ni intervenir en los procesos de evaluación final realizados por las instituciones del sistema formal, siendo una trayectoria complementaria, para dar continuidad al proceso de escolarización y a la trayectoria educativa, garantizando el derecho a la educación, pero por sobre todo el cumplimiento de los doce años de escolaridad obligatoria (Cortés y Concha, 2016).

Finalmente, los recursos dispuestos para el Programa de Reinserción Escolar, han integrado ambas modalidades de intervención: retención, que suma la intervención psicosocial, además de la compensación de recursos, y la reinserción escolar que busca el

reescolarización. Si bien, ambos procesos pueden estar asociados, los proyectos que actúan en la línea de la reinserción escolar lo hacen una vez que ocurre el abandono, por lo que la restitución del proceso educativo se hace desde la necesidad del cumplimiento de los doce años de escolaridad obligatoria, como también de garantizar el derecho a la educación.

4.3. Construcción del sujeto social.

En los documentos analizados, las instituciones construyen a un sujeto social contenedor de esta problemática como una persona que posee ciertas características de base y que proviene de un sector social determinado. En este sentido, se hace hincapié que son mayoritariamente estudiantes de hogares en situación de pobreza o indigencia (Santos, 2009), así como también se concentran en los primeros quintiles de ingreso autónomo (MINEDUC, 2013). A partir de ello, se focaliza según criterios de pobreza versus riqueza, estableciendo una relación directa entre nivel socioeconómico y trayectoria educativa (Opazo, 2017).

Esto concuerda con las últimas estimaciones de la encuesta CASEN, en donde el 70,3% de los casos presenta algún tipo de pobreza, aun cuando existe un 29,7% que no presenta condiciones de pobreza (Vásquez, 2016), lo que es omitido aunque esto impacta en la trayectoria educativa, inserción social y afecta el derecho a la educación de otro grupo social. Si bien, el abandono es transversal impacta de manera distinta en los sectores de menores ingresos, por poseer menor acceso a recursos materiales y culturales para activar una red de apoyo o buscar alternativas que intérprete las necesidades los estudiantes, por lo que la desigualdad presente en el sistema en general se replica en el sistema educativo (Cortés y Concha, 2016; MINEDUC, 2017a), alimentando la reproducción intergeneracional de la desigualdad y exclusión social.

En la construcción de los sujetos sociales es recurrente asociar el análisis a las características propias del individuo y de sus familias, aludiendo directamente a la toma de decisiones que han realizados estos en función de sus contextos particulares. Los NNJ que abandonan la escuela son: principalmente hombres, padres o madres adolescentes, ‘alumnos problemas’, con baja autoestima, con bajo rendimiento académico, ‘malos para el estudio’, desconcentrados, ‘repitentes’, con problemas conductuales, tienen dificultades con la autoridad, agresivos, faltos de interés y con consumo de droga y/o alcohol (JUNAEB, 2003, MIDEPLAN, 2005). Esto enfatiza las causales que porta el individuo, lo que no le permite ajustarse al sistema escolar, por lo que se reitera la afirmación de “decidir” abandonar, transformando el problema es un proceso personal de carácter patológico individual, eximiendo de culpas al proceso construido desde el propio sistema educativo, a través de la omisión de causales de carácter intraescolar. Es más, JUNAEB (2003) alude directamente a que: “la deserción se produce principalmente a la edad en que los alumnos ya se sienten con la capacidad de decidir por sí mismos” (JUNAEB, 2003, P 26). Centrar el análisis en factores extraescolares individuales, desconoce que la problemática se ha generado en la trayectoria educativa, conjugándose factores de carácter individual, familiar y del sistema educativo, que confluyen a lo largo de la experiencia escolar.

Las instituciones también construyen una familia que posee una serie de dinámicas relacionales que desfavorecen la trayectoria educativa de sus hijos. En este sentido, las familias son descritas con: bajo nivel sociocultural, baja escolaridad, principalmente rurales, cuando viven en la ciudad es en sectores periféricos, con violencia intrafamiliar, consumo problemático de drogas y/o alcohol, delincuencia, familias uniparentales, con problemas económicos y que se vinculan poco con la escuela (JUNAEB, 2003; MIDEPLAN, 2005; MINEDUC, 2013). Es más se señala que “la falta de preocupación de los padres por sus hijos, lo cual se agrava mucho más si se considera la baja escolaridad de los padres, en general, y las dificultades económicas de la familia” (JUNAEB, 2003, p 14) son factores explicativos del abandono escolar. Nuevamente tiende a construirse la explicación del abandono desde la dificultad del sistema familiar de responsabilizarse y vincularse con el proceso educativo de un menor de edad, por ello son los padres quienes en su ausencia o débil presencia los que no han desarrollado las competencias adecuadas para garantizar la trayectoria educativa.

Sólo los estudios solicitados a entidades académicas construyen al sujeto social desde su relación sistémica. Esto queda reflejado cuando Cortés y Concha (2016) emplean el concepto de desescolarización, señalando que esta “no se podría concebir como un hecho aislado, sino que es explicable por razones estructurales, del sujeto, de la escuela y de la interacción que ocurre entre ambos” (Cortés y Concha, 2016, p 22)⁶, interviniendo factores de carácter extra e intraescolar. Por lo que el abandono sería el síntoma de un problema de ajuste entre el sujeto social, su contexto y el sistema escolar, siendo la escuela quien presenta dificultades para comprender las necesidades particulares de estudiantes y sus contextos familiares o sociales, generando una desvinculación con el proceso educativo.

5. DISCUSIÓN.

El abandono escolar es una problemática que ha tendido a invisibilizarse en Chile producto de la alta cobertura escolar. No obstante, su presencia genera dificultades tanto en la trayectoria educativa como para la inserción al mercado del trabajo sobre todo de poblaciones más vulnerables, porque finalizar la educación obligatoria adquiere importancia para las posibilidades de movilidad social y mayor rendimiento laboral, previniendo vulnerabilidad y exclusión social (MINEDUC, 2017b). Por ello, se han promovido políticas de revinculación al sistema escolar, a través del Programa de Reinserción Escolar que busca contribuir a que los NNJ prosigan sus estudios y así dar continuidad a la trayectoria educativa de la población que presenta abandono escolar, con el fin de lograr la finalización y certificar la educación obligatoria (MINEDUC en línea 2018e).

Este estudio analizó el Programa de Reinserción Escolar, utilizando el análisis crítico de marcos interpretativos de política (Bustelo y Lombardo, 2007) para comprender las concepciones de abandono y reinserción escolar, presentes en documentos oficiales publicados entre el 2003-2017.

⁶ Cita con énfasis en el original.

Se concluye que la construcción del marco de diagnóstico se ha vinculado principalmente al abandono como problema de la política educativa pasando de una construcción que enfatiza la importancia de la reinserción escolar para la inserción laboral y el desarrollo económico, durante el primer periodo de análisis (2003-2015), a una construcción con énfasis en la importancia de garantizar el derecho a la educación como un derecho universal de responsabilidad del Estado (2016-2017). Cabe destacar que este cambio en la construcción del marco de diagnóstico esta principalmente en la línea académica, presente en documentos solicitados por el MINEDUC a universidades, así como también en el Centro de Estudios del MINEDUC. Ejemplo de ello es el análisis realizado por Cortés y Cocha (2016), quienes enfatizan en la construcción del problema como un proceso de desvinculación escolar que no garantiza el derecho a la educación. Como también en el análisis realizado por Opazo (2017), que afirma que la trayectoria educativa de los estudiantes más vulnerables es relevante porque Chile se ha comprometido a garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, como también promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida. No obstante, es paradójico que los documentos elaborados desde el Centro de Estudios del MINEDUC, continúan incorporando la inserción laboral como parte de la construcción del diagnóstico, considerando el abandono como un obstáculo para el desarrollo de las personas y del país en su conjunto. Por ende, en el último periodo estudiado, convive el discurso de un ‘Estado garante de derecho’ y un ‘Estado garante de fuerza laboral’. Esto difiere a países con sistema de educación pública fortalecida, con rol protagónico del Estado, en donde prima una construcción de discurso entorno al derecho a la educación como lo es por ejemplo en Uruguay (Carnoy y González, 2004; Mancebo y Monteiro, 2009).

En términos de construcción del marco de pronóstico, este ha estado vinculado a dos líneas de acción, por un lado centrado a la retención escolar, elemento enfatizado en el periodo 2003 a 2015, a través del diagnóstico de factores de riesgo que permitan generar modelos de predicción del abandono escolar y generar políticas de prevención en una población focalizada (JUNAEB 2003; MIDEPLAN, 2005). Mientras que a partir del 2016, se construye un marco de pronóstico que centra el análisis en la reinserción escolar, lo que instala al centro de la problemática a la población infanto-juvenil que se encuentra fuera del sistema escolar, con el fin de revincular a los sujetos sociales que viven experiencias de abandono con nuevas experiencias escolares (Cortés y Concha, 2016; Pizarro, et. al, 2016; MINEDUC, 2017b). A pesar de las diferencias, ambas líneas de acción se asocian directamente al modelo patológico individual de intervención, que centra la construcción del problema en las características propias del sujeto o de su sistema familiar, más que en cómo las características propias del sistema escolar y de la trayectoria teórica de la escuela dificultan a un grupo de individuos transitar por el sistema escolar desde su trayectoria real (Terigi, 2007).

El Programa de Reinserción Escolar se asocia directamente al modelo patológico individual al centrar la intervención en las barreras pedagógicas, psicosociales y psicopedagógicas de la trayectoria educativa del estudiante (Pizarro, et. al, 2016), por lo que se busca la adecuación del sujeto a las necesidades y prácticas tradicionales de la escuela, sin buscar intervenir en el sistema educativo, a través de mayor flexibilidad o de un modelo pedagógico inclusivo. El programa busca la reescolarización después de siete meses, ya sea ingresando a establecimientos tradicionales o educación de adultos, donde

persisten prácticas que privilegian la homogenización y la búsqueda de resultados, manteniendo prácticas que dificultan la trayectoria educativa en contextos de vulnerabilidad, persistiendo factores de riesgo que pueden desencadenar en un nuevo abandono. En este sentido cabe destacar la experiencia llegaba a cabo en las ‘Aulas Comunitarias’, en Uruguay, que a través de una política intersectorial, entrega una oferta educativa diferente a la tradicional, desplegando cinco modalidades de intervención, que van desde la reinserción efectiva, acompañamiento y talleres complementarios, según las necesidades de los estudiantes, además de promover diversas estrategias pedagógicas (Mancebo y Monteiro, 2009)

Analizar el discurso presente en las instituciones del Estado también nos permite acercarnos a la construcción de prácticas simbólicas que representan el problema del abandono en los sujetos que lo portan (Foucault, 1999). En este sentido, es vital comprender como las instituciones de poder al construir el problema (marco de diagnóstico), las soluciones a convenir (marco de pronóstico) y al sujeto social ‘beneficiario’ de políticas del Estado, construye un sujeto contenedor de problemas sociales. Este sujeto social es construido con un perfil homogéneo, perteneciente a un grupo juvenil y social de mayor vulnerabilidad (Espinoza, et. al, 2016), además de pertenecer a un sistema social y familiar deprimido en términos económicos, sociales y culturales, construyéndose también una identidad, entorno a condiciones de pobreza, que no se diferencia con su condición en la estructura social (Espinoza, et.al, 2013).

Este estudio aborda la problemática del abandono vinculada con la reinserción escolar, colaborando en la comprensión de dos procesos que han sido estudiados de manera separada, contribuyendo, a su vez, en una nueva línea de análisis que explora en el discurso del Estado, a través del análisis crítico de marcos interpretativos, para acercarnos al discurso político según la construcción de marco de diagnóstico, pronóstico y sujeto social, asociado a un periodo determinado.

Una limitación del presente estudio es la utilización como fuente de datos solo de publicaciones de las instituciones del Estado, pudiendo incorporar en futuras líneas de estudio entrevistas a expertos, representantes del Estado y profesionales que participan de proyectos de reinserción escolar, para comprender como se construye los discursos de abandono y reinserción desde distintos actores. También es necesario profundizar el estudio de políticas de reinserción escolar en otros países, que reconozcan en sus modelos de intervención trayectorias educativas reales y modelos de educativos inclusivos, reconociendo la diversidad de trayectorias educativas.

6. REFERENCIAS.

Baeza, J. (2004) Características de la población juvenil desertora del sistema escolar chileno. Foro educacional N°5 (2004), pp 99-119.

Bernard, P. (2015) Pourquoi considérer le décrochage scolaire comme un problème?. La Vie des Idées, 2015, 9 p.

Bustelo, M. Lombardo, E. (2007) El análisis de Marcos interpretativos de política como herramienta para el análisis de evaluación de las políticas públicas. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio.

Castillo, D. Espinoza, O. González, L. Santa Cruz, J. (2013) Características de Programas de Reinserción Escolar y de Nivelación de Estudios. Documento de trabajo CIE-PIIE N°12. Universidad UCINF. Santiago –Chile.

Carnoy, M. González, P. (2004). “Reformas educativas y financiamiento en el Cono Sur (1980-2000)”. En: Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires.

Cortés, F. Concha, M. (2016) Estudio de caracterización de los programas de reinserción educativa de semana y MINEDUC. Servicio Nacional de Menores.

Escudero, J. González, M. Martínez, B. (2009) El fracaso escolar como exclusión educativa: comprensión, políticas y prácticas. Revista Iberoamericana de educación N°50 (2009), pp41-64.

Espíndola, E. León, A. (2002) La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. Revista Iberoamericana de educación, N°30 (2002), pp 39-62.

Espínola, V. Claro, J. (2010) Estrategias de prevención de la deserción en la educación secundaria: perspectiva latinoamericana. Revista de educación, número extraordinario 2010, pp 257-280.

Espinoza, O. Castillo, D. Santa Cruz, E. (2013) Programa de Reinserción educativa para jóvenes desertores implementados por organismos de la sociedad civil. Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación, PIEE, CIE-UNICEF.

Espinoza, O. Loyola, Castillo, D. González, L. (2016) Evaluación de los programas de reescolarización en Chile: la perspectiva de los estudiantes. Educ. Pesqui., Sao Paulo.

Fernández, M. (2018). Framing teacher education: Conceptions of teaching, teacher education, and justice in Chilean national policies. Education Policy Analysis Archives, 26(34). Recuperado el 16 de marzo desde <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.2806T>

Foucault, M. (1999). El orden del discurso. Tusquets, Barcelona.

Goffman, E. (2006) Introducción. En: Frame analysis: Los Marcos de la experiencia. (Rodríguez, J. trad) Centro de investigaciones sociológicas (obra original publicada 1974).

González, R. (2017) Las consecuencias de (no) completar la educación media para la población adulta en Chile Hallazgos a partir de la Evaluación Internacional de Competencias en Población Adulta PIAAC-OECD. Documento de trabajo N° 7, Centro de Estudios MINEDUC

JUNAEB (2003) Comprendiendo el fenómeno de la deserción escolar en Chile.

JUNAEB (5 de mayo de 2018a). Programa de retención escolar. Recuperado de <https://www.junaeb.cl/programa-de-apoyo-a-la-retencion-escolar>

JUNAEB (5 de mayo de 2018b). Nuestra historia. Recuperado de <https://www.junaeb.cl/quienes-somos>

MIDEPLAN (2005). Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar la enseñanza media: principales tendencias. División social, MIDEPLAN.

MINEDUC (2013) Medición de la deserción escolar en Chile, Serie evidencias año 2, N° 15.

MINEDUC (2016) La deserción escolar como exclusión educativa: problemas, desafíos y nuevas oportunidades.

MINEDUC (2017a) El desafío de aprender el desafío de enseñar. Recuperado el 27-12-2017, desde www.revistadeeducacion.cl/el-desafio-de-aprender-eldesafio-de-ensenar/

MINEDUC (2017b) Informe Nacional de Políticas educativas en Chile, desde 2004 a 2016. Capítulo 2 Estudiantes, equidad y habilidades en el sistema escolar.

MINEDUC (2017c) Programa de reinserción escolar, evaluación ex antes.

MINEDUC (5 de mayo 2018a) Programa de Reinserción Escolar. Recuperado de <https://epja.mineduc.cl/reinsercion-escolar/fondo-concursable-proyectos-reinsercion-educativa-2018/>

MINEDUC (5 de mayo 2018b) Bases técnicas fondos concursables proyectos de reinserción y retención escolar. Recuperado de <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/02/Bases-concurso-2018-totalmente-tramitadas.pdf>

MINEDUC (5 de mayo 2018c) Programas y Proyectos de Retención Escolar. Recuperado de <https://epja.mineduc.cl/2016/03/23/proyectos-de-retencion-y-reinsercion-educativa/>

MINEDUC (5 de mayo 2018d) Respuesta a consulta proceso de concurso de proyectos de Reinserción escolar y reingreso educativo. Recuperado de <https://epja.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/43/2018/03/Respuestas-a-Consultas-fondo-2018.pdf>

MINEDUC (5 de mayo 2018e) Educación de personas jóvenes y adultas. Recuperado de <https://epja.mineduc.cl/presentacion/presentacion/>

OCDE (2016) Panorama de la sociedad. Un primer plano sobre los jóvenes. La situación de Chile, Octubre, 2016.

Opazo, A. (2017) Trayectoria escolar de los estudiantes más vulnerables del sistema educativo chileno. Documento de trabajo N° 5, Centro de Estudios MINEDUC.

Pizarro, M. De la Vega, L. Ormazábal, M. (2016) Evaluación de Programa de Reinserción escolar. Evaluación de Programas Gubernamentales, Dirección de Presupuestos. Informe Final.

Santos, H. (2009). Dinámica de la deserción escolar en Chile. Departamento de Estudios División Social, MIDEPLAN.

Román, M. (2009a). Abandono y deserción escolar. Duras evidencias de incapacidad de retención de los sistemas y de su porfiada inequidad. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), pp. 4 -9.

Román, M. (2009b). El Fracaso Escolar de los Jóvenes en la enseñanza media. ¿Quiénes y por qué abandonan definitivamente el Liceo en Chile. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), pp.95 -119.

Mancebo, M. Monteiro, L. (2009). El programa de aulas comunitarias de Uruguay: un puente hacia la inclusión en la educación media. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), pp. 278 -291.

Rodríguez, L. (2008) Políticas de inclusión en México: un análisis de marcos a la iniciativa “todos a la escuela”. *Revista Mad*, (18), 38-56.

Sepúlveda, L. Opazo, C. (2009). Deserción Escolar en Chile: ¿Volver la mirada hacia el sistema escolar?. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), pp. 120 – 135.

Sucre, F. (2016) Reinserción escolar para jóvenes vulnerables en América Latina. *Inter-American Dialogue*, Diciembre 2016.

Terigi, F. (2007). Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y Docencia. La escuela secundaria en el mundo de hoy. Buenos Aires, Santillana.

Terigi, F. (2009) Segmentación urbana y educación en América Latina. Aportes de seis estudios sobre políticas de inclusión educativa en seis grandes ciudades de la región. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), pp. 29-47.

Vásquez, J. (2016). Actualización de Principales cifras de población potencial y población objetivo. Documento circulación interna. Fundación Súmate.

Viñas, V. (2009) Catástrofes y cambio de políticas públicas. *Revista Española de Investigación sociológicas*, N° 127, 2009, pp 121-153.