

POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL ABANDONO ESCOLAR EN ESPAÑA: HACIA LA DEFINICIÓN DE UN MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO³⁵

AINA TARABINI Y MARTA CURRAN³⁶

Introducción

El abandono escolar prematuro es un problema de primer orden en España. Si bien, en los últimos años y a consecuencia de la crisis, se han reducido los porcentajes de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema educativo, la media española se sigue situando en un 26,5%, muy por lejos de la media europea y de la meta establecida por el programa *Education and Training 2020*. Las elevadas cifras de abandono escolar no sólo dificultan la integración sociolaboral de aquellos que lo padecen, sino que sobre todo disminuyen la productividad y competitividad nacional, suponen una merma de los niveles de equidad y pone en riesgo la cohesión social. Profundizar en el análisis de este fenómeno, por tanto, es de vital importancia cuando están en juego aspectos tan importantes como la competitividad, la cohesión social y el progreso económico y social del país.

En este contexto, el foco del artículo radica en el análisis de las políticas y programas de lucha contra el abandono escolar y específicamente en el planteamiento de un modelo teórico-metodológico pertinente para su estudio. Si bien en España se han aplicado numerosos programas para prevenir y luchar contra el abandono escolar, los resultados y evaluaciones de los

³⁵ Este artículo forma parte del proyecto de investigación I+D+i ABJOVES “*El abandono escolar prematuro en España. Un análisis de las decisiones, motivaciones y estrategias educativas de los jóvenes*”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Referencia CSO2012-31575. IP Aina Tarabini).

³⁶ Universidad Autónoma de Barcelona aina.tarabini@uab.cat

mismos no siempre han sido suficientemente sistematizados, ni siempre han estado disponibles para los investigadores e investigadoras en este campo. Es más, a menudo las evaluaciones realizadas se han llevado a cabo con objetivos profundamente diferentes, lo cual ha dificultado la comparación de sus resultados. La finalidad de este artículo, por tanto, es presentar un modelo de análisis para sistematizar, analizar y comparar las políticas aplicadas en diferentes escalas de intervención –europea, española y autonómica– para hacer frente al abandono escolar. De este modo, debe entenderse como un punto de partida que deberá concretarse en el análisis de políticas y programas específicos. Las autoras de este artículo están iniciando esta tarea en el marco del proyecto de investigación I+D+i ABJOVES “*El abandono escolar prematuro en España. Un análisis de las decisiones, motivaciones y estrategias educativas de los jóvenes*”. Asimismo, esperamos que pueda ser de utilidad para otros investigadores e investigadoras en este campo.

Con este objetivo, el artículo se estructura en tres grandes apartados que siguen a esta introducción: en primer lugar se presentan los fundamentos de la evaluación realista propuesta por Ray Pawson; evaluación que es la que proponemos como modelo del marco teórico metodológico que planteamos. En segundo lugar, se hace una reflexión sobre la metodología y las técnicas de investigación necesarias para llevar a cabo una evaluación realista. En el tercer apartado se aplican estas propuestas teórico-metodológicas al análisis del abandono escolar y se presentan diversos instrumentos de análisis. En el último, reflexiones a modo de conclusión.

1. Los fundamentos teóricos de la evaluación realista

El objetivo de este apartado es presentar las principales características de la evaluación realista de políticas públicas propuesta por Ray Pawson. Según Pawson (2006) todo programa social, toda política pública, es una hipótesis del comportamiento social; por tanto, todas ellas se basan en una teoría del cambio, más o menos explicitada. El objetivo de la investigación debe ser poner en evidencia cuál es dicha teoría del cambio, cuál es la cadena de razonamiento que se esconde bajo dicha teoría, cuáles son las hipótesis que se esconden bajo la concepción, diseño e implementación del programa, así como clarificar el funcionamiento de dichas hipótesis en contextos concretos.

De hecho, la evaluación realista parte del supuesto de que toda política está “incrustada” en un contexto social específico, con un sistema de relaciones sociales, un marco estructural determinado, unas opciones particulares de juego, etc. Tal como señala Hay (2002) el contexto político es siempre selectivo, en el sentido de favorecer ciertas estrategias, actores y discursos en relación con otros. Así pues, no toda política tendrá los mismos resultados para todo el mundo, en cualquier contexto y en cualquier momento histórico. Es más, las políticas públicas, lejos de mantenerse constantes o aisladas del contexto, están permanentemente abiertas y expuestas a externalidades del contexto y hechos imprevistos (cambios políticos, interacciones con otros programas, cobertura mediática, reacción de diferentes actores, etc.), hecho que las hacen altamente permeables y plásticas. Así, una misma medida/programa puede actuar, y de hecho actúa, de diferentes formas en función del contexto y momento específico en que se lleva a cabo su implementación; impulsa diferentes mecanismos de acuerdo con las condiciones contextuales específicas; y activa diferentes variantes de la teoría del cambio que reflejan diferentes supuestos de funcionamiento del programa bajo circunstancias, actores o destinatarios diferentes.

Consecuentemente, cualquier evaluación realista debe ser capaz de identificar las diferentes teorías e hipótesis causales que se esconden bajo políticas que se aplican en diferentes contextos históricos, culturales, políticos y económicos.

La evaluación realista, por tanto, se basa en tres grandes conceptos para entender y explicar las políticas públicas: mecanismos, contextos y resultados, intentando explicitar como se articulan a partir de configuraciones específicas. Cualquier evaluación realista debería tratar de responder a una pregunta central: qué funciona, para quién y bajo qué circunstancias? No hay que olvidar que, sea más o menos explícitamente, toda política se basa en supuestos de fondo sobre cuáles son las condiciones necesarias para garantizar su éxito, sea en términos de las características de los beneficiarios, los requisitos de la implementación, la implicación de los agentes locales, etc. La evaluación realista, por tanto, debe identificar los supuestos de los programas en relación a dichas condiciones. No se trata sólo de testar la hipótesis causal general en que se basa el programa o política (“si llevamos a término una determinada política, solucionaremos un determinado problema”), sino también y sobre todo de testar las sub-hipótesis que se esconden bajo este marco general. El análisis de la teoría del cambio debe ser capaz de desagregar el conjunto de hipótesis particulares que configuran el proceso a través del cual se espera que la política pública solucione el problema X; debe ser capaz de identificar el conjunto de mecanismos causales que se activan en la concepción, diseño e implementación del programa/política. Tal como señalan McLaughlin y Jordan (2004) “toda política pública puede entenderse como una transformación intencionada de recursos específicos (*inputs*) en ciertas actividades (*procesos*) con el objetivo de producir unos impactos deseados (*outcomes*) en el marco de un contexto específico”. De este modo, es fundamental identificar las hipótesis que se esconden en relación al funcionamiento esperado de los inputs, los procesos y los resultados, en función de diferentes destinatarios y contextos.

En síntesis, tal como señala Pawson (2006), la señal de una buena evaluación es que sea capaz de explicar la compleja rúbrica / trayectoria que se esconde bajo los resultados esperados. Así, una de las formas más habituales de expresar la teoría del cambio que se esconde bajo una política pública es a través de una representación gráfica, que sea capaz de ilustrar su modelo lógico (aunque también pueden hacerse tablas, descripciones narrativas, etc.). Dicho modelo debe incluir los siguientes componentes:

Tabla I. Elementos para ilustrar el modelo lógico de una política pública

COMPONENTE	DEFINICIÓN
PROBLEMA/ NECESIDADES	Razón/es de ser argüida/s de la intervención
FACTORES CONTEXTUALES	Características que configuran el contexto en el que se ha concebido y diseñado la intervención
RECURSOS/ INPUTS	Lo que se necesita para llevar a cabo la intervención
ACTIVIDADES/ PROCESOS	Qué hace la intervención con los recursos disponibles
POBLACIÓN DIANA	Quiénes son las personas a quien se dirige el programa y cómo se espera que reaccionen al programa en función de diferentes perfiles
PRODUCTOS/ OUTPUTS	Impactos directos sobre población target
IMPACTOS/ OUTCOMES	Efectos sobre el problema inicial

Fuente. Elaboración propia en base a Blasco (2009)

La evaluación realista, pues, debe entenderse como una lógica de interrogación, que genera una forma específica de investigación. Se trata de un tipo de evaluación que se aleja de las preguntas, técnicas y metodologías dominantes en el campo de la evaluación de políticas y que pretende ir más allá de las evidencias, buscando lo que se esconde bajo las apariencias. Tal como diría Dale (2009), debemos ser capaces de problematizar los conceptos que utilizamos para analizar los sistemas y las políticas educativas, sin dar por descontado su significado; debemos identificar las diferentes representaciones e interpretaciones que se esconden bajo conceptos y propuestas educativas que –a primera vista- pueden parecer similares o incluso idéntico; debemos, en última instancia, captar los intereses –manifiestos y latentes- que se esconden bajo la concepción, diseño e implementación de determinados programas y políticas educativas.

Desde el punto de vista de la evaluación realista, por tanto, no es suficiente con saber si un programa o política ha conseguido sus objetivos, sino que es fundamental entender cómo y por qué, bajo qué condiciones ha tenido o no el éxito esperado. Es más, más allá de entender sus impactos, potenciales o reales, lo que pretende la evaluación realista es captar la ontología que se esconden bajo las políticas públicas, su razones de ser, su fundamento teórico-filosófico o sus referentes normativos. Desde nuestro punto de vista, pues, la principal ventaja de esta propuesta es que permite abrir la caja negra de la intervención política. Es decir, permite interrogarse sobre cuestiones tales como por qué en determinados contextos se da prioridad a unos programas en vez de a otros; por qué adquieren mayor legitimidad ciertas decisiones políticas que otras; por qué se privilegian determinados perfiles de beneficiarios en relación a otros; etc. De este modo, la evaluación realista ofrece una mirada holística y sistemática sobre las políticas públicas capaz de descifrar sus lógicas de funcionamiento, sus procesos internos, sus potenciales éxitos y fracasos en función de las particularidades del contexto.

Para concluir, y utilizando la terminología de Cox (1996), podríamos afirmar que este tipo de evaluación permite pasar de la *problem solving theory* a la *critical theory*. Es decir, la evaluación realista parte del supuesto que las teorías -o en este caso los fundamentos teóricos de las políticas educativas para combatir el abandono escolar- se desarrollan desde un posicionamiento en el tiempo y en el espacio social y político. Por lo tanto, hay que ser conscientes tanto de los factores contextuales en los que un programa es diseñado e implementado, como de los fundamentos e intereses implícitos para los que estos programas han sido creados. Desde la *critical theory* se establece que tan solo cuando se es consciente de estos presupuestos, se puede poner en cuestión el propio funcionamiento del poder estructural de las instituciones dominantes y plantear acciones de transformación más allá del orden social establecido.

2. Metodologías y técnicas para la aplicación de la evaluación realista

Si bien la evaluación realista *per se* no tiene preferencia por métodos cuantitativos o cualitativos, sí que reserva un lugar especial para la investigación cualitativa. Como se ha señalado anteriormente, para entender la teoría del cambio que se esconde bajo una determinada política pública es fundamental descodificar y desagregar sus diferentes mecanismos causales y para ello es crucial identificar las concepciones, percepciones y fundamentos lógicos de los actores implicados en su definición e implementación. De este modo, las entrevistas con las personas

implicadas de forma más o menos directa con la política a evaluar (gestores/as, técnicos/as, etc.) se convierten en una técnica privilegiada de la evaluación realista. De hecho, tal como argumenta Blasco (2009), la teoría del cambio de las políticas públicas no sólo tiende a ser conceptualmente floja en la mayoría de casos, sino que a menudo ni tan solo es explícita. Son pocas las intervenciones públicas que disponen de un documento en el que se detallen sus objetivos y fundamentos teóricos. Es más, no es extraño que las personas que forman parte de la formulación e implementación del programa/política expresen diferentes versiones sobre los objetivos del mismo y sobre cómo y por qué creen que se conseguirán. De este modo, las entrevistas se convierten en la única técnica a través de la cual pueden identificarse los fundamentos implícitos de los programas y los posibles acuerdos, desacuerdos y contradicciones entre los agentes encargados de su concepción e implementación.

Junto con las entrevistas, el análisis documental es la segunda herramienta clave para el análisis realista. Sin duda, cualquier análisis en profundidad de una política pública necesita recolectar y analizar de forma sistemática todo el conjunto de documentos primarios que se han publicado en relación a la misma: normativa que regula el programa o política, memorias de los programas, planes estratégicos, marcos presupuestarios y otros informes y documentos internos. Estos documentos son la base de la versión oficial de la teoría del cambio –esté más o menos explicitada y más o menos desarrollada- y, por tanto, deben conocerse detalladamente.

La revisión bibliográfica de otras evaluaciones realizadas es también un mecanismo clave para el análisis de políticas públicas. Sin duda, este tipo de fuentes secundarias ofrece información crucial sobre el diseño del programa, su marco contextual y sus potenciales impactos. Asimismo, ofrece información relevante sobre el propio diseño de la evaluación que puede ser útil para el diseño de la evaluación propia. Es más, este tipo de revisión debe permitirnos identificar evidencias de “aquello que funciona” y “no funciona” en la lucha contra el abandono escolar. Las políticas que se aplican en este y otros campos de intervención no siempre están suficientemente bien fundamentadas en el corpus de evidencias generado por evaluaciones precedentes. Sin duda, bajo esta carencia se esconde una cuestión clara de voluntad política. Al mismo tiempo, sin embargo, se detecta una falta de sistematización del conocimiento generado por la comunidad científica y de transferencia de este conocimiento a los profesionales del ámbito educativo. De este modo, la revisión en profundidad de las evaluaciones realizadas debe contribuir a configurar lo que Pawson y Tilley definen como “síntesis realista”; es decir, revisión y análisis sistemática de las evidencias disponibles (Pawson & Tilley 2004).

Finalmente, hay que señalar la importancia de la observación directa del programa o política que se pretende evaluar para poder captar información relevante sobre su puesta en funcionamiento en contextos determinados. Aquí, creemos que las aportaciones de Basil Bernstein (1990) sobre la recontextualización del discurso pedagógico adquieren una importancia crucial. Es decir, no se trata sólo de estudiar qué es lo que pretenden los programas desde un punto de vista teórico y/o técnico, desde las oficinas dónde se han pensado y diseñado, sino que también queremos saber cómo han sido “apropiados” por diferentes actores en diferentes campos de intervención: administraciones locales, centros educativos, profesorado, familias y alumnado.

En definitiva, para saber cómo se conceptualiza el problema del abandono escolar y cómo se pretende luchar contra el mismo creemos que es fundamental el estudio sistemático de tres grandes aspectos: los documentos de política educativa que definen los marcos de

intervención de los programas; las concepciones de los técnicos y políticos de la administración educativa responsables de su concepción, diseño y aplicación; y las apropiaciones que diferentes actores llevan a cabo de los programas en cuestión.

3. La aplicación de la evaluación realista al análisis del abandono escolar.

Si bien en España y en sus diversas Comunidades Autónomas existen numerosos programas para hacer frente al abandono escolar, no siempre han sido evaluados de forma rigurosa y sistemática. Asimismo, los resultados de las evaluaciones existentes no siempre han sido identificables, reconocibles y transferibles de forma que permitan construir un corpus de conocimiento establecido que sirva de punto de partida para saber *lo que funciona y lo que no funciona* en la lucha contra el abandono escolar.

De este modo, creemos fundamental recoger y analizar de forma sistemática las diferentes políticas definidas y aplicadas tanto a nivel europeo como estatal y autonómico para luchar contra el abandono escolar. Un análisis de estas características basado en la metodología del análisis realista, debería orientarse a explorar la teoría del cambio que se esconde bajo los programas, identificando – tal como se ha explicado en los apartados anteriores – los mecanismos causales que se activan en su concepción, diseño e implementación. Se trataría, pues, de identificar y dibujar cuál es el modelo lógico que se esconde bajo los diferentes programas para prevenir y luchar contra el abandono escolar, siendo capaces de responder a las preguntas que se presentan a continuación:

Tabla II: aplicación del modelo lógico al análisis de políticas de lucha contra el abandono escolar

Componentes	Preguntas de investigación
PROBLEMA/ NECESIDADES	¿Cómo se presenta el problema del abandono escolar y la necesidad de intervención pública?
	¿Qué rol se atribuye a diferentes factores –individuales, contextuales, sistémicos- en la explicación del abandono escolar?
	¿Cómo se justifica/argumenta el tipo de política/programa en que se basa la intervención? ¿en base a qué necesidades?
	¿Qué consideraciones –más o menos explícitas- hace el programa sobre las variables de clase, género y etnia y su relación con el abandono escolar?
	¿Hasta qué punto y de qué manera se tienen en cuenta las recomendaciones y sugerencias hechas en el marco de la UE?
FACTORES CONTEXTUALES	¿Qué factores del contexto se toman en consideración tanto para justificar la necesidad del programa como para explicar sus características, diseño y modalidades de aplicación?
	¿cuáles son los presupuestos -explícitos o implícitos- sobre las condiciones necesarias para que el programa funcione de forma óptima?
RECURSOS /INPUTS (diseño)	¿Qué componentes incluye el programa?
	¿Qué recursos –humanos, materiales, etc.- moviliza? ¿Cómo se defienden y justifican estos recursos?
	¿Qué responsabilidades se atribuyen a diferentes escalas de decisión política?
	¿Hasta qué punto se incluyen medidas de prevención y/o de recuperación?
ACTIVIDADES/ PROCESOS (implementación)	¿Qué hace la intervención con los recursos disponibles? ¿Cómo los aplica?
	¿Con qué agentes cuenta para su implementación?
	¿Qué dificultades, oposiciones y resistencias –políticas y prácticas- se han identificado para la aplicación del programa?
	¿Cómo se ha transformado-modificado el programa en el tiempo?
POBLACIÓN DIANA	¿Cuál es el perfil/es de beneficiarios al que se dirige el programa?
	¿Cuáles son los requisitos de entrada y las condiciones de permanencia?
	¿Quiénes son las personas a quien se dirige el programa y cómo se espera que reaccionen al programa en función de diferentes perfiles?
	¿Qué tipo de intervención prioriza (universalista vs compensatoria; estructural vs individualizadora- y cómo la justifica?
PRODUCTOS/ OUTPUTS	¿Qué efectos, directos e indirectos, genera la aplicación del programa?
	¿Cuáles son los impactos no previstos de programa?
IMPACTOS/ OUTCOMES	¿De qué manera se espera que el programa contribuya a reducir el problema del abandono escolar?

Fuente: elaboración propia

Evidentemente, estas preguntas no deben entenderse como un marco estanco y cerrado. Al contrario. Deben entenderse como sugerencias para la reflexión que -en función de las particularidades de cada programa- se acabarán aplicando, desarrollando y concretando de uno u otro modo. Lo que sí que es fundamental observar, sin embargo, es la vocación de captar ontologías que se esconde bajo estas preguntas. Es decir, no se trata sólo de entender las características del programa, de definirlo con precisión, de saber qué hacer y cómo funciona. Se trata de preguntarse por sus elementos implícitos, por aquello que no se ve a primera vista.

Porque, sin duda, luchar contra el abandono escolar se ha convertido en una cuestión políticamente correcta. Gobiernos de derechas y de izquierdas incluyen esta cuestión entre sus prioridades y hacen promesas de programas y recursos destinados a tal fin. En su nombre se justifican gran parte de las intervenciones públicas en materia de política educativa. Pero, ¿todas las declaraciones, intervenciones y recomendaciones van en la misma dirección? ¿qué se esconde bajo programas que a primera vista parecen similares pero que bajo su aplicación se pueden identificar lógicas completamente diferentes de intervención? ¿cómo explicar, por ejemplo, que programas tan importantes como el PROA³⁷ se hayan mantenido bajo gobiernos nacionales radicalmente distintos en términos de política educativa? Desde nuestro punto de vista, la evaluación realista es la mejor orientación teórico-metodológica para abordar estas preguntas ya que es la que se centra, precisamente, en captar los mecanismos explicativos que se esconden bajo la concepción, diseño y aplicación de los diferentes programas. En este sentido, creemos que el conjunto de preguntas que se han agrupado a través de la matriz presentada unas líneas más arriba, puede resultar una herramienta analítica fundamental para ordenar, sistematizar y analizar de forma crítica los programas de lucha contra el abandono escolar.

4. Conclusiones.

Tal como hemos señalado en la introducción, este artículo debe entenderse como un punto de partida para la reflexión alrededor de las políticas de lucha contra el abandono escolar; una invitación para cuestionarse y preguntarse de forma crítica sobre sus argumentos, lógicas y supuestos, problematizando lo que a primera vista puede parecer incuestionable. Esperamos, pues, que esta sea su utilidad: la de servir a otros y otras investigadores para reflexionar de forma crítica sobre el abandono escolar y sobre las políticas para su prevención y combate; la de contribuir a crear modelos de análisis que contribuyan a sistematizar, comparar y compartir la información existente sobre los programas en curso en nuestro país.

³⁷ Los Planes PROA (Refuerzo, Orientación y Apoyo) son unos programas de cooperación entre la administración central y los gobiernos regionales que plantean abordar las necesidades asociadas al entorno sociocultural del alumnado mediante un conjunto de programas de apoyo y de refuerzo a los centros educativos y a los alumnos. El principal objetivo del PROA es generar las máximas condiciones de aprendizaje y promover el éxito educativo, especialmente de los jóvenes que parten de una situación de desventaja socioeducativa. Para más información véase: <https://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-proa.html>

Bibliografía

- Bernstein, B. (1990): *Class, Codes, and control. Vol. 4: The Structuring of Pedagogic Discourse* (New York: Routledge).
- Blasco, J. (2009): *Guia pràctica 3 Avaluació del disseny* (Barcelona: Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques).
- Cox, R. & Sinclair, T. (1996): *Approaches to world order* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Dale, R. (2009): *Sociology of Education: Commentary or Critique?* Inaugural Lecture, Wills Memorial Building.
- Hay, C. (2002): *Political Analysis. A critical Introduction* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan)
- McLaughlin, J.A. y Jordan, G.B. (2004): Using logic models in J Wholey, HP Hatry & KE Newcomer (Eds.): *Handbook of Practical Program Evaluation* (2nd Ed.)(San Francisco: Joseey-Bass).
- Pawson, R. & Tilley, N. (2004): *Realist Evaluation* (London: British Cabinet Office).
- Pawson, R. (2006): *Evidenced Based Policy: A realistic Perspective* (London: Sage).

Fecha de recepción: 01/09/2012. Fecha de evaluación: 15/09/2011. Fecha de publicación: 30/09/2012