

**MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS
DE LUCHA CONTR EL ABANDONO ESCOLAR**

Aina Tarabini

Documento de trabajo_ABJOVES_Enero 2013

(Referencia para citas: Tarabini, A. (2013), “Marco teórico metodológico para el análisis de políticas de lucha contra el abandono escolar”. Documentos de trabajo ABJOVES nº 2. Barcelona, Enero 2013).

1. La evaluación realista de políticas públicas: fundamentos, beneficios y procedimientos.

El objetivo de este documento es presentar las principales características de la evaluación realista de políticas públicas propuesta por Ray Pawson, así como explicar los principales instrumentos y procedimientos necesarios para llevar a cabo dicha metodología de evaluación. Asimismo, pretendemos mostrar los beneficios de este tipo de evaluación para el análisis específico de las políticas de lucha contra el abandono escolar.

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 hace 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 par 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:

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

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 Roger 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. 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 Robert 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 como y por qué creen que se conseguirán. De este modo, las entrevistas se convierten en la única técnica a través de la cuál 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 crucial 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 define como “síntesis realista”; es decir, revisión y análisis sistemática de las evidencias disponibles.

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 que 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 queremos saber cómo se conceptualiza el problema del abandono escolar y cómo se pretende luchar contra el mismo estudiando de forma sistemática 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. Dicho análisis, basado en la metodología del análisis realista, pretende explorar la teoría del cambio que se esconde bajo los programas aplicados, identificando – tal como se ha explicado en el apartado anterior- los mecanismos causales que se activan en su concepción, diseño e implementación. Se trata, pues, de un análisis fundamentalmente comparativo, que sea capaz de identificar las similitudes y diferencias entre los diferentes programas

aplicados a diferentes niveles, así como sus límites y oportunidades para conseguir los objetivos que se proponen, en base a las particularidades de su contexto de aplicación.

Para llevar a cabo este análisis se ha diseñado una **matriz** que pretende servir de base para la recopilación sistemática de los diferentes programas de estudio. Dicha matriz pretende identificar las características centrales de los programas seleccionados en términos de ontología, diseño, implementación e impactos y, a nuestro entender, constituye una herramienta metodológica fundamental para proceder a la comparación de los mismos. De hecho, del análisis detallado de la matriz deberíamos ser capaces de identificar y “dibujar” cuál es el **modelo lógico** que se esconde bajo las políticas para hacer frente al abandono escolar. Véase a continuación una propuesta de aplicación de este modelo al análisis de políticas de lucha contra el abandono escolar:

APLICACIÓN DEL MODELO LÓGICO AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE AE	
COMPONENTE	DEFINICIÓN
PROBLEMA/ NECESIDADES	¿Cómo se presenta el problema del abandono escolar y la necesidad de intervención pública? ¿Cómo se justifica/argumenta el tipo de política/programa en que se basa la intervención? ¿en base a qué necesidades?
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?
RECURSOS/ INPUTS	¿Qué componentes incluye el programa? ¿Qué recursos –humanos, materiales, etc.- moviliza? ¿Con qué agentes cuenta para su implementación? ¿Cómo se defienden y justifican estos recursos?
ACTIVIDADES/ PROCESOS	¿Qué hace la intervención con los recursos disponibles?
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?
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?