

VOL. 19, Nº 3 (Sept.-Dic. 2015)

ISSN 1138-414X (edición papel)

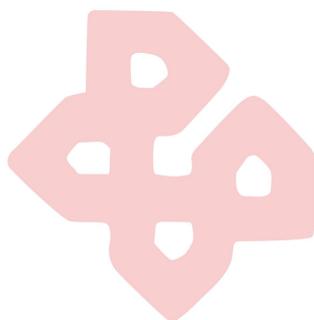
ISSN 1989-639X (edición electrónica)

Fecha de recepción 22/09/2015

Fecha de aceptación 14/12/2015

UNA OPORTUNIDAD PARA EVALUAR LAS TEORÍAS DEL CAMBIO: LA ESTRATEGIA EUROPEA CONTRA EL ABANDONO ESCOLAR PREMATURO

*An opportunity to evaluate theories of change: the european strategy
against early school leaving*



Xavier Rambla y Clara Fontdevila
Universidad Autónoma de Barcelona

E-mail: Xavier.rambla@uab.cat, clara.fontdevila@gmail.com

Resumen:

Los métodos de análisis de las políticas públicas prestan una creciente atención al análisis de las teorías del cambio, puesto que este enfoque indaga qué factores concretos favorecen o entorpecen los resultados de un programa de actuación en un entorno concreto. Para ello recurren a menudo a la revisión de la literatura especializada con el fin de ponderar la coherencia y la verosimilitud de una política. Este artículo realiza este ejercicio comparando la propuesta de prevenir, intervenir (sobre) y compensar el abandono escolar prematuro, lanzada por el Consejo Europeo y la Comisión Europea, con la propuesta de ofrecer itinerarios diversificados y pre-profesionales a los estudiantes con mayor riesgo de abandono prematuro, adoptada por los gobiernos de España y de la mayoría de comunidades autónomas desde hace una década. En este sentido, la revisión ha recopilado y analizado la literatura especializada sobre la flexibilización de las trayectorias escolares, las becas condicionadas a cursar estudios postobligatorios y la intervención integral en los centros.

Palabras clave: Política educativa, europeización, abandono escolar premature, análisis de políticas públicas

Abstract:

Public policies analysis is paying a growing attention to the analysis of theories of change. This approach is proposed to the extent it inquires which concrete factors either favour or hinder the outcomes of programmes implemented in given settings. Often, these studies draw on the review of the specialised literature so as to estimate the coherence and the plausibility of a policy. Thus, on the one hand, the article looks at the European Council and the European Commission proposal to prevent, intervene (on) and compensate (for) early school leaving. On the other hand, this approach is compared to the proposal to offer diversified and pre-vocational pathways to students, as adopted by the central and most regional governments in Spain for the last decade. In this vein, the review has collected and analysed the specialised literature on flexible school pathways, scholarships conditioned to enrolling in further education, and integral intervention on schools.

Key words: Education policy, europeanisation, early school leaving, public policies analysis

1. Introducción

La lucha contra el abandono escolar prematuro es quizá una de las iniciativas de la Estrategia Europea de Educación y Formación 2020 elaborada con mayor detalle. Ahora mismo, la Recomendación del Consejo Europeo (European Council, 2011), los informes de diagnóstico (NESSE, 2009), luego traducidos en propuestas por los técnicos de la Comisión Europea (European Commission, 2012), las conclusiones del grupo de trabajo temático que celebró sus sesiones entre 2011 y 2013 (European Commission, 2013), las observaciones del Education and Training Monitor (European Commission, EACEA, & EURYDICE, 2013), las publicaciones de distintas redes de expertos (Brunello & de Paola, 2013; EUNEC, 2014; NESSE, 2009; Ooman & Plang, 2014; Timmerman & Willems 2015), y los textos académicos sobre la cuestión (p.ej. Witte et al., 2013) constituyen un corpus documental muy considerable.

En España el debate podría beneficiarse de estos referentes, entre otras razones, porque la última reforma legislativa se ha fijado como objetivo reducir este tipo de abandono. De este modo, las definiciones legales y operativas de la diversificación curricular y de la flexibilización de itinerarios se han convertido en la estrategia que el gobierno ha remitido al Consejo y a la Comisión. Por tanto, es pertinente preguntar qué supuestos empíricos apoyan esta estrategia, y ubicarlos en el contexto tanto de las resoluciones legislativas de las instituciones europeas así como de los debates entre los expertos convocados por ellas.

2. Las teorías del cambio adoptadas por las políticas públicas

En este artículo proponemos que la estrategia de lucha contra el abandono escolar prematuro que propugna el Gobierno de España sea interpretada como una política pública y evaluada en cuanto tal. Una política pública diseña una serie de acciones, que se ponen en práctica en unas condiciones determinadas, y producen unos impactos sobre la realidad. Los tres componentes son susceptibles de una evaluación que se pregunte si el diseño es coherente, si la puesta en práctica ha sido organizada correctamente, y si los impactos se corresponden con las expectativas (Vedung, 2013).

Sin embargo, en este caso debemos tomar una precaución especial teniendo en cuenta que las cinco leyes orgánicas sobre educación promulgadas por el congreso en 1990, 1995, 2002, 2006 y 2013 han asumido dos tareas muy diferentes. Por un lado, han definido las principales instituciones del sistema al igual que unas herramientas legislativas análogas en

muchos países; pero por otro lado, estas leyes han establecido un abanico de acciones concretas que las escuelas deben llevar a cabo para alcanzar unos objetivos pedagógicos como el de reducir el abandono temprano de la escuela. Así, los conceptos de atención a la diversidad, diversificación curricular y flexibilización de los itinerarios escolares han adquirido simultáneamente un valor jurídico y un valor educativo. En este sentido, cabe destacar que el valor jurídico de las medidas aplicadas en España contrasta con la cautela recomendada por los especialistas académicos. Para éstos, los gobiernos todavía están experimentando varias estrategias contra el abandono escolar prematuro, por tanto, de momento las evaluaciones disponibles no permiten apuntar qué fórmula es más eficaz (Betts, 2011; Freeman & Simonsen, 2015; Witte et al., 2013).

Teniendo en cuenta esta ineludible cautela, en los párrafos siguientes vamos a discutir varias cuestiones referidas a la “teoría del cambio” adoptada por la política contra el abandono escolar prematuro en España. Al concentrar la atención en este aspecto somos conscientes de que aplazamos para estudios futuros cualquier intento de determinar su posible impacto. Hoy en día es muy extendida la opinión de que toda política pública debería diseñarse de tal modo que su evaluación pudiese comparar los beneficios que ha recibido el grupo social destinatario en comparación con otros grupos parecidos que sin embargo no han recibido los efectos de esta política (Brunello & de Paola, 2013). Desde nuestro punto de vista, esta comparación aporta unas informaciones relevantes siempre que sea factible, pero es conveniente situar las evaluaciones de este tipo dentro de un contexto académico y profesional más amplio en el que tengan cabida otros métodos de investigación (NESSE, 2009).

La “teoría del cambio” es el componente central del diseño de una política pública. Si ésta responde a un diseño consistente, es imprescindible que presuponga una relación lógica coherente entre los fines perseguidos y las medidas desplegadas. Asimismo, es necesario que los políticos, planeadores, gestores y ejecutores de la política compartan creencias causales verosímiles sobre los cambios sociales que dichas medidas puedan desplegar. Para averiguar cuál es la “teoría del cambio”, pues, es preciso comprobar que el diseño no entraña ni falacias lógicas importantes ni supuestos fácticos carentes de una base empírica (Klugman, 2011; Stame, 2004). Esta tarea puede exigirnos una investigación de campo por muchas razones, pero lo cierto es que tanto la prudencia metodológica como la economía de recursos nos aconsejan también proceder a una revisión de la literatura especializada sobre las medidas previstas y sus posibles efectos en la práctica (Pawson, 2006).

3. El marco europeo de políticas contra el fracaso escolar

En 2020 todos los estados miembros de la Unión Europea tienen que haber reducido a un 10% de cada cohorte la población entre 18 y 24 años que no ha terminado los estudios secundarios y no continúa estudiando (EUROSTAT, 2014). Para ello el Consejo Europeo, formado por los jefes de gobierno de los estados miembros, recomienda formalmente que apliquen un marco de políticas públicas de prevención, intervención y compensación. La tabla 1 refleja algunas de estas medidas (European Commission, 2012, 2013; European Council, 2011).

Tabla 1.
Guía europea para la acción en el ámbito del abandono escolar prematuro

Prevención	<ul style="list-style-type: none">• Educación infantil de calidad• Oportunidades de educación y formación más allá de la edad de escolarización obligatoria• Políticas activas contra la segregación escolar
------------	--

	<ul style="list-style-type: none">• Apoyo adicional para las escuelas situadas en zonas desfavorecidas o bien con un alumnado de origen social desfavorecido• Énfasis en el valor de la diversidad lingüística• Implicación familiar• Flexibilidad y permeabilidad de los itinerarios educativos (p.ej. cursos por módulos, FP dual)• Itinerarios de FP atractivos y de calidad• Reforzar los lazos entre la educación y el sistema de relaciones laborales• Diseñar un currículum motivador• Reformar la formación del profesorado• Un sistema sólido de orientación profesional
Intervención	<ul style="list-style-type: none">• Sistemas de alerta temprana• Foco en las necesidades individuales• Apoyo sistemático• Actividades extra-curriculares y extra-escolares
Compensación	<ul style="list-style-type: none">• Apoyo al profesorado y a las familias• Escuelas de segunda oportunidad• Reconocimiento de competencias• Una acción local pro-activa para localizar al colectivo afectado por un abandono prematuro de la educación

Fuente: *European Commission (2013: 12), European Council (2011: C191/4-5)*

Este marco incluye también una “teoría del cambio” explícita, de acuerdo con la cual es insuficiente limitar la acción pública a la compensación (European Commission, 2013). Aunque las escuelas de segunda oportunidad y los esquemas formativos flexibles convencen a muchos jóvenes de volver a estudiar, la perspectiva oficial argumenta que estas medidas no pueden corregir el problema por sí solas. De acuerdo con ella, para reducir el abandono prematuro es imprescindible intervenir sobre los estudiantes que corren el riesgo de terminar sin graduarse, y sobre todo, es necesario actuar preventivamente atajando los factores que provocan este riesgo. La prevención y la intervención, pues, reclaman que los sistemas educativos se encarguen de contrarrestar las desigualdades sociales, fomentar una formación profesional atractiva o bien proporcionar una orientación personal a toda la población.

Este ambicioso diseño de la política europea contra el abandono escolar prematuro es el fruto de un debate muy amplio entablado en múltiples reuniones de expertos e informes de especialistas. Pero la amplitud de los foros en que se ha gestado no parece haber trascendido al ámbito de la decisión política efectiva. De hecho, el primer informe de seguimiento se muestra escéptico ante la posibilidad de alcanzar la meta en 2020, y achaca el retraso de la tendencia estadística a la estrechez de las políticas de los estados miembros, que no aplican todos los mecanismos recomendados (European Commission, EACEA and EURYDICE, 2013). Distintas redes de especialistas también han expresado dudas al respecto, hasta el punto de que las primeras investigaciones sugieren que los gobiernos son “reacios” a desplegar el abanico de medidas propuestas (Ooman & Plang, 2014; Timmerman & Willems, 2015).

4. La política contra el abandono escolar prematuro en España

Si interpretamos el debate sobre este tema en España dentro del contexto europeo, salta a la vista que las propuestas de los distintos gobiernos centrales han coincidido en un aspecto esencial. Tanto la ley orgánica aprobada por el ejecutivo socialista en 2006 como la reciente ley promovida por el Partido Popular esperan que la diversificación de las actuaciones pedagógicas consiga reducir el abandono escolar prematuro. Puesto que la importancia de este punto de acuerdo contrasta con la intensidad del debate político, en este apartado aportamos varios argumentos a favor de esta lectura de las posiciones oficiales en España.

Al margen de las disensiones inevitables en toda confrontación política, la coincidencia de las posiciones de fondo es reveladora para la evaluación de las políticas

públicas. Al fin y al cabo, a pesar de las discrepancias entre los defensores de ambas leyes, el ejercicio de evaluar una sola “teoría del cambio” oficial es plausible. Esta teoría radica en un mismo supuesto fáctico, a saber: que la diversificación de intervenciones curriculares y pedagógicas es efectiva. Dicho supuesto ocupa un lugar principal en la política adoptada en España pero tan solo alude a un aspecto muy específico de la intervención tal como se entiende en el marco europeo (véase la tabla 1) y es una medida secundaria de acuerdo con varias revisiones de la literatura especializada internacional (tal como señalamos en los párrafos siguientes).

La Ley Orgánica de Educación promulgada por el gobierno socialista en 2006 requería que las escuelas ajustasen su organización y su currículum al perfil de los estudiantes. Dicha ley se concretó también en una fórmula de coordinación entre el gobierno central y las comunidades autónomas, el Plan PROA (Refuerzo, Orientación y Acompañamiento). La evaluación del Plan PROA también hizo hincapié en la conveniencia de este ajuste entre la actuación escolar y la diversidad de estudiantes, y subrayó la importancia de tener en cuenta la actitud del alumnado sometido a medidas diversificadas, puesto que el éxito dependía de su predisposición (Manzanares & Ulla, 2012: 111-112). El prólogo de la ley reseñaba esta idea en los términos siguientes:

La educación secundaria obligatoria debe combinar el principio de una educación común con la atención a la diversidad del alumnado, permitiendo a los centros la adopción de las medidas organizativas y curriculares que resulten más adecuadas a las características de su alumnado, de manera flexible y en uso de su autonomía pedagógica (Gobierno de España - Ministerio de Educación, 2006: 17162-17163).

La Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa, en esencia, abunda en la misma línea de actuación contra el abandono escolar prematuro. Ciertamente, los gobiernos socialista y conservador han discrepado en cuanto al alcance de la diversificación, ya que el primero la restringe al último año de la educación secundaria obligatoria mientras que el segundo la asocia con una diversidad de trayectorias a lo largo de todo este ciclo escolar. Pero ambos han compartido la misma creencia en el posible impacto de la distribución del alumnado en grupos de nivel académico diferente. De hecho, en las entrevistas de nuestra investigación (véase nota 1) el personal técnico del ministerio ha destacado su voluntad de síntesis al redactar la ley. Su formulación intenta recopilar las medidas que varios gobiernos autonómicos de distinta inspiración ideológica están barajando. En todo caso, el prólogo de la ley reproduce la misma premisa que su predecesora sobre el ajuste entre las medidas escolares y los perfiles y actitudes del alumnado. El corolario difiere en cuanto al alcance de esta medida, pero el punto de partida es el mismo.

Las rigideces del sistema conducen a la exclusión de los alumnos y alumnas cuyas expectativas no se adecuan al marco establecido. En cambio, la posibilidad de elegir entre distintas trayectorias les garantiza una más fácil permanencia en el sistema educativo y, en consecuencia, mayores posibilidades para su desarrollo personal y profesional. La flexibilización de las trayectorias, de forma que cada estudiante pueda desarrollar todo su potencial, se concreta en el desarrollo de programas de mejora del aprendizaje y el rendimiento en el segundo y el tercer curso de la Educación Secundaria Obligatoria, la Formación Profesional Básica, la anticipación de los itinerarios hacia Bachillerato y Formación Profesional, y la transformación del actual cuarto curso de la Educación Secundaria Obligatoria en un curso fundamentalmente propedéutico y con dos trayectorias bien diferenciadas. Esta diversificación permitirá que el estudiante reciba una atención personalizada para que se oriente hacia la vía educativa que mejor se adapte a sus

necesidades y aspiraciones, lo que debe favorecer su progresión en el sistema educativo (Gobierno de España- Ministerio de Educación, 2013: 97864).

Tal como hemos anunciado anteriormente, es difícil encontrar apoyos a esta “teoría del cambio” en la literatura especializada internacional. El denominador común de las líneas de actuación preferidas en España parece ser un aspecto específico de acuerdo con las perspectivas académicas predominantes. Al menos, este aspecto es específico en dos sentidos. En primer lugar, en Europa muchas publicaciones especializadas llaman la atención sobre aspectos preventivos que las leyes orgánicas no han tenido en cuenta en España. Destacan la importancia de reducir el número de repetidores, que es muy elevado en España (Noorani, 2015; Witte et al., 2013), y llaman la atención sobre el potencial de otras medidas, que han sido efectivas en varios estados miembros de la Unión Europea: por ejemplo, extender la edad obligatoria de escolarización hasta los dieciocho años, o bien mejorar el atractivo de la formación profesional (Witte et al., 2013). En cierto modo, los expertos norteamericanos comparten la confianza de los documentos oficiales españoles en la intervención sobre los estudiantes que corren el riesgo de abandonar. Pero sus conclusiones proponen una intervención sistémica y multidimensional en las escuelas, en lugar de unas medidas específicas para un tipo de estudiantes (Freeman & Simonsen, 2015).

En segundo lugar, la flexibilización de las trayectorias introduce una estrategia de “tracking” o agrupación por niveles académicos antes de terminar la escolarización obligatoria. Es difícil adelantar conclusiones sólidas sobre los efectos de esta línea de actuación. A lo sumo, parece que agrava la desigualdad, en buena parte porque en muchos países europeos se solapa sobre una dotación desigual de las distintas escuelas (Betts, 2011). En la UE, un estudio comparativo detecta un leve efecto positivo de los grupos de nivel sobre la reducción del abandono, pero es muy difícil distinguir hasta qué punto el sistema educativo de cada estado miembro adopta este método pedagógico (Witte et al., 2013). A partir de métodos cuantitativos y cualitativos, en Flandes se ha observado que el profesorado de los itinerarios profesionales es muy escéptico en cuanto a las capacidades de su alumnado y a sus oportunidades laborales futuras. A su vez, en una muestra representativa de escuelas el análisis de una escala de actitud revela que los estudiantes de estos itinerarios se desvinculan de las normas escolares, o en otras palabras, que su sentimiento de pertenencia es muy limitado (Van Houtte, 2004; Van Houtte & Van Maele, 2012). Se trata de conclusiones relevantes a la hora de diseñar una estrategia de lucha contra el abandono escolar temprano, en tanto en cuanto ponen en tela de juicio uno de los supuestos que parecen orientar la teoría del cambio subyacente a la LOMCE.

5. Más allá de la flexibilización de trayectorias: intentos de ampliación de la estrategia

Sin embargo, por varias razones es necesario ir más allá de las distintas leyes y estrategias aprobadas por los sucesivos gobiernos centrales. De una parte, la responsabilidad de desarrollar la normativa educativa aprobada por el Estado recae en las comunidades autónomas (Frías del Val, 2007); de otra, la apuesta por políticas concretas y la desestimación de otras puede verse motivada por asunciones y objetivos intermedios no necesariamente coincidentes con aquellos que orientan la estrategia estatal. Así, resulta necesario atender a las intervenciones seleccionadas y privilegiadas por los distintos gobiernos autonómicos y municipales para averiguar hasta qué punto su teoría del cambio concuerda con el marco estatal (Stame, 2004).

Si bien las restricciones metodológicas y de espacio no permiten desarrollar aquí una evaluación exhaustiva de la totalidad de políticas implementadas por las diferentes autoridades territoriales con un mandato en educación, entendemos que puede ser de interés explorar el caso de dos programas que, de forma especialmente clara, se sitúan más allá de la batería de intervenciones previstas desde el gobierno central. Este es el caso del programa Beca 6000, implementado en la comunidad autónoma de Andalucía, y de los tres programas de lucha contra el abandono escolar temprano promovidos desde el Consorci d'Educació de Barcelona,, a través del cual la Generalitat de Catalunya y el municipio gestionan la educación en la ciudad. Entendemos que la especificidad de los instrumentos movilizados por estas políticas requiere de un análisis de las teorías del cambio subyacentes, así como de sus potencialidades y limitaciones en tanto que intentos de ampliación de la estrategia estatal.

5.1 Las Becas 6000: entre la prevención y la intervención

En funcionamiento desde el curso 2009/10, el programa Becas 6000 se dirige a estudiantes de secundaria postobligatoria procedentes de familias con rentas muy bajas. De hecho, sólo pueden solicitar la beca quienes dispongan de unos ingresos familiares equivalentes o inferiores a la mitad de la renta máxima estipulada para las becas estatales. Asimismo, busca compensar los costes directos e indirectos de la continuación de los estudios, así como fomentar el rendimiento estudiantil - motivo por el cual su percepción efectiva queda condicionada tanto a la asistencia habitual a los centros educativos como a la superación de todas las materias (Luzón y Torres, 2015; Río & Jiménez, 2014; Junta de Andalucía, 2012). Más específicamente, la beca (valorada en alrededor de 6000 euros distribuidos en pagos mensuales de hasta 600 euros) se articula a partir de un componente no-condicionado (correspondiente a aproximadamente un tercio de la beca - entre 2040 y 2429 euros, ligada a la beca estatal compensatoria) y un componente condicionado a la superación de todas las materias a final de cada curso académico, cuyo desembolso se aplaza temporalmente si el estudiante suspende alguna asignatura en un trimestre. A este requisito cabe añadirle la obligatoriedad de solicitar en paralelo una beca estatal, con los requisitos académicos asociados - nota mínima de 5,5 para el primer curso de Bachillerato y Grado Superior (Río & Jiménez, 2014; Junta de Andalucía, 2012). Así, el programa suele inscribirse en la lógica de las denominadas transferencias de renta condicionadas (conditional cash transfers) (Luzón & Torres, 2015; Río & Jiménez, 2014).

La teoría del cambio subyacente a esta intervención parece fundamentarse en la activación de mecanismos (o cadenas causales) que inciden en la asistencia y en los rendimientos escolares. Son dos dimensiones netamente separadas pero estrechamente relacionadas. En primer lugar, pues, el programa espera reducir las probabilidades de una salida temprana del sistema educativo por medio de una cierta atenuación de aquellos elementos susceptibles de actuar como desincentivo a la continuidad de los estudios - específicamente, los costes directos e indirectos de la participación en la enseñanza postobligatoria. Se espera así que familias y estudiantes perciban como menos costosa la consecución de su educación tras finalizar la etapa obligatoria, y se sientan menos compelidos a incorporarse al mundo laboral. Los programas de renta condicionada desplegados en países en vías de desarrollo suelen confiar en este mecanismo de ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza (Reimers, Silva, & Treviño, 2006). En países de ingreso elevado, sin embargo, el incentivo económico ha provocado efectos irregulares: mientras que fue efectivo a corto plazo en las Education Maintenance Allowances, apenas produjo diferencias a largo plazo (Middleton & Maguire, 2005). En Nueva York la iniciativa privada NYC Opportunities- Family Rewards tampoco ha conseguido un efecto comparable al de otras medidas dirigidas a transformar la cultura escolar que se han aplicado al mismo tiempo en Estados Unidos (Riccio, Greenberg, & Rucks, 2010).

En cuanto a las Becas 6000, consiguen efectivamente ciertos cambios en las decisiones sobre la continuidad de los estudios. En principio, la percepción de la beca daría lugar a expectativas más ambiciosas y no constreñidas ni por la necesidad de incorporarse al mercado de trabajo de forma inmediata al fin de los estudios obligatorios ni por los costes derivados de la participación en la educación post-obligatoria (materiales, transporte - siendo este elemento especialmente relevante en un territorio eminentemente rural). La evaluación de la Beca 6000 ha detectado que la beca contribuye efectivamente a “neutralizar” los dilemas entre la continuación y la interrupción de los estudios a la vez que alienta apuestas escolares más ambiciosas. Ha “mitigado” sentimientos de deuda derivados de la percepción de un cierto sacrificio familiar necesario para la continuación de los estudios, así como ha mejorado la percepción de los jóvenes de familias pobres como “tránsfugas de clase” (Río & Jiménez, 2014). En este sentido, el éxito del programa es consistente con los buenos resultados de las becas estatales “ordinarias”: de hecho, Mediavilla (2014) ha estimado que las becas incrementan en más de un 40% la probabilidad de finalizar con éxito la educación secundaria post-obligatoria.

En segundo lugar, el programa Becas 6000 busca aumentar el rendimiento educativo mediante el condicionamiento de la beca a una trayectoria académica satisfactoria. Se espera así que los propios estudiantes se vean en cierto modo forzados a mantener o aumentar su esfuerzo educativo, y que la presión de las familias actúe en un sentido similar. Los programas de renta condicionada adoptados en los países más desarrollados, en especial Gran Bretaña y Estados Unidos, normalmente han incorporado esta segunda expectativa empírica (Slavin, 2010). En países intermedios, como los latinoamericanos, se han realizado algunos experimentos en este sentido, con un resultado muy endeble (Valencia, 2008). Así pues, además de fomentar la asistencia a la escuela, en ocasiones las rentas condicionadas esperan estimular el rendimiento académico por medio del incentivo económico.

En contraste con la motivación para acudir regularmente al centro educativo, la evaluación cualitativa de la Beca 6000 apunta a conclusiones menos claras con respecto al rendimiento escolar (Río & Jiménez, 2014). Es particularmente destacado lo que los autores convienen en denominar “efectos diferenciales” entre la población incluida, a saber: el distinto efecto, en términos de esfuerzo académico, entre distintos tipos de estudiantes. De este modo, a pesar de la detección de un output claramente positiva en términos académicos, en la práctica, las Becas 6000 sólo parecen tener impacto sobre la conducta de los estudiantes situados en “zonas de riesgo moderado”, es decir, una parte de aquellos susceptibles de suspender algunas materias incrementan su dedicación académica para evitar la pérdida de la beca. En los casos extremos, entre los estudiantes con una trayectoria de excelencia o con dificultades académicas muy relevantes, en cambio, la beca no parece comportar pautas de comportamiento diferenciadas. También en este caso los resultados parecen sólo relativamente consistentes con la evidencia internacional- mostrando una situación notablemente distinta a la observada entre los estudiantes participantes en el Opportunity NYC. Con todo, y más allá de las diferencias observadas, la existencia de “efectos diferenciales” en ambos programas señala un denominador común, a saber: las dificultades para lograr un impacto sustantivo en términos de esfuerzo y rendimiento académico por la vía de los incentivos económicos.

En esencia, pues, la Beca 6000 quedaría básicamente inscrita en la categoría de políticas de intervención de la Comisión Europea (2013). Sin embargo, el tipo de cadenas causales que espera poner en marcha (eliminación de desincentivos a la continuidad y creación de incentivos al rendimiento) es muy distinto a la flexibilización de itinerarios promovida por el Ministerio de Educación. Por ello explora nuevas vías de lucha contra el abandono escolar prematuro.

En conclusión, la Beca 6000 refuerza las apuestas educativas de familias y estudiantes, y consigue estimular a los estudiantes que suspenden algunas asignaturas pero pueden recuperarlas. No se observa un impacto significativo en los casos de los estudiantes brillantes ni de los estudiantes más vulnerables. En otras palabras, su teoría del cambio contiene una hipótesis verosímil en tanto en cuanto la ayuda económica fomenta la asistencia, pero la hipótesis de que dicha ayuda también contribuye al esfuerzo académico sólo recibe un apoyo empírico parcial. En general, estos resultados recuerdan la necesidad de coordinar las rentas condicionadas con reformas organizativas e innovaciones pedagógicas en la escuela (Reimers et al., 2006).

5.2 La política contra el abandono escolar prematuro del Consorci d'Educació de Barcelona (CEB): ¿una adaptación del marco europeo a pequeña escala?

Retomando el punto anterior, otros programas se han caracterizado precisamente por la exploración de mecanismos de muy distinta índole a la hora de combatir el AEP. Este es el caso del conjunto de programas puestos en marcha por el Consorci d'Educació de Barcelona, que se han concebido como políticas de centro orientadas en última instancia hacia un cambio en la cultura escolar. Mientras que el programa Èxit 1 intenta motivar a los estudiantes para que se dediquen con más intensidad a las tareas académicas, el programa Èxit 2 utiliza fórmulas de diversificación curricular, y Pla Jove- Servei d'Orientació hace hincapié en la orientación académica (Tarabini, 2015). De este modo combinan varias de las dimensiones y posibilidades planteadas por el marco europeo hasta el punto de que el Consoerci ha diseñado una aplicación particularmente comprehensiva de este marco, adaptada a cada escuela con una lógica de detalle y un interés por la atención personalizada.

De hecho, los tres programas movilizan instrumentos distintos y se dirigen a destinatarios diferentes. El Programa Èxit 1 es un “programa preventivo que pretende mejorar los aprendizajes básicos y acompañar al alumnado en su paso a la educación secundaria” (CEB, 2012a, 2012b, 2012c), se dirige a los últimos cursos de primaria y los primeros de secundaria, y pone en marcha un refuerzo en horario extraescolar mediante estudiantes voluntarios. El Èxit 2, en cambio, se enmarca dentro del marco normativo de la diversificación curricular y funciona con una lógica de actividades formativas alternativas al currículo ordinario. Sus talleres de iniciación profesional se realizan en espacios formativos de la ciudad, pero incluye actividades en el mismo centro y prácticas en empresas. Todo ello se orienta a la continuación de los estudios por parte del alumnado con dificultades, y a la obtención del graduado en última instancia. Finalmente, el Pla Jove promueve la orientación formativa y profesional entre los jóvenes de entre 16 y 18 años que no hayan obtenido el graduado de ESO.

Más allá de estas diferencias, sin embargo, los tres programas se caracterizan por “un tipo de intervención más sistémica, integral y holística”:

“En este sentido, se considera fundamental incidir en un cambio de cultura escolar que cuestione algunas de las prácticas llevadas a cabo en los centros y plantee nuevas metodologías que permitan combatir las desigualdades educativas. De este modo, la lógica del refuerzo escolar o la diversificación curricular que se plantea desde el CEB pretende ir más allá de una acción residual que actúe exclusivamente sobre el alumnado con mayor dificultad” (Tarabini, 2015: 38).

La teoría del cambio subyacente a esta actuación espera fomentar la adhesión o sentimiento de pertenencia a los centros educativos. No se pretende incidir sobre el abandono corrigiendo el comportamiento del alumnado menos inclinado al trabajo académico sino por medio de una mayor identificación de todo el alumnado con su instituto. Para ello se

facilita un acompañamiento y se cuidan aspectos de naturaleza más expresiva. Además, en los programas Èxit 1 y Èxit 2 se privilegia el conjunto del centro como campo de intervención clave, apostando por un cambio de cultura institucional tanto a nivel organizativo como pedagógico.

Una creciente tendencia de la literatura especializada internacional avala estos supuestos. En particular, varias investigaciones han registrado la importancia del sentimiento de integración escolar del alumnado, o en su defecto del sentimiento de alienación. Este vínculo expresivo, en principio, parece fomentar el rendimiento académico, especialmente si el clima escolar y la actitud del profesorado lo refuerzan (Goodenow, 1993; Van Houtte & Van Maele, 2012). El Consorci d'Educació de Barcelona ha seguido este enfoque con suficiente rigor como para transformar algunos centros y demostrar que el círculo del abandono escolar prematuro no se cierra inexorablemente (Tarabini et al., 2015). Pero esto no implica que sus programas contengan suficientes medidas como para superar todos los obstáculos que cierran el paso al alumnado más desfavorecido.

En general, las primeras evaluaciones indican que la Beca 6000 y los programas del CEB han dejado huella en varios sentidos. En primer lugar, han ido más allá del marco de la diversificación curricular y la formación profesional inicial sancionada por las leyes orgánicas. Sin romper con estas directrices, han señalado espacios de actuación posibles para las políticas educativas autonómicas y municipales. En segundo lugar, han sugerido nuevas teorías del cambio. Aunque es dudoso que el agrupamiento por niveles académicos vaya a mantener a la juventud más vulnerable en el sistema educativo, quizá los incentivos económicos a la participación en estudios post-obligatorios y al rendimiento académico en ellos surtan un efecto más consistente. La transformación de la cultura organizativa de algunos centros, especialmente de aquellos donde las desventajas educativas son más determinantes, puede apuntar en el mismo sentido. En tercer lugar, también son visibles los puntos débiles de estas dos iniciativas. Mientras que las Becas 6000 fallan a la hora de abordar adecuadamente la necesidad de un cierto cambio de cultura pedagógica (o, por lo menos, de alguna forma de intervención en este sentido), los programas del CEB no refuerzan la protección social de los estudiantes vulnerables. En fin, una evaluación completa de ambas políticas requiere de una más amplia y profunda investigación empírica.

6. Conclusión

La estrategia europea de lucha contra el abandono escolar prematuro propone un abanico de instrumentos que pueden atajar este problema de muchas maneras. Una aplicación exhaustiva de sus medidas es susceptible de incidir simultáneamente sobre varias causas, y de este modo generar nuevas sinergias. Además, la elaboración explícita y pública de esta política ofrece una oportunidad para la evaluación de las políticas educativas, puesto que invita a la investigación sobre los supuestos empíricos adoptados. En general, el argumento oficial de las instituciones europeas sostiene que la prevención es posible a través de medidas que afectan al conjunto del sistema, que la intervención puede ser más efectiva si conjuga la alerta temprana con el apoyo sistemático y la orientación profesional, y que por supuesto es necesaria la compensación de los efectos perversos del abandono para quienes ya lo han protagonizado (véase la tabla 1).

En España, las leyes orgánicas que regulan el sistema educativo coinciden en un punto crucial, a saber: esperan que la diversificación curricular y la flexibilización de trayectorias faciliten el acomodo de los estudiantes menos favorecidos en el sistema escolar de tal modo que estos chicos y chicas cursen estudios post-obligatorios. A la luz del marco europeo, es

plausible entender que este supuesto constituye una teoría del cambio, e indagar si la literatura especializada le daría crédito. Nuestra conclusión es que no hay evidencia empírica suficiente para esperar un efecto beneficioso de estas medidas específicas. Al contrario, varios autores aconsejan experimentar con una mayor variedad de programas, integrados con una perspectiva de sistema (Betts, 2011; Witte et al., 2013; Freeman & Simonsen, 2015). Este punto abunda en la capacidad de las actuaciones por sí mismas, pero también recuerda que es necesario discutir si los programas educativos deberían responder a las disposiciones de las leyes orgánicas. El uso de normas más versátiles quizá permitiría una mayor colaboración entre los campos de la investigación y la decisión.

A grandes rasgos, llegamos a la conclusión de que la literatura no confirma la confianza oficial de los gobiernos central y autonómicos. No hay evidencia sobre el supuesto efecto beneficioso de la diversificación curricular. Las revisiones de literatura, en todo caso, reclaman una contextualización de las medidas concretas en una perspectiva de sistema (p. ej. acciones sobre varios componentes en EEUU, Freeman & Simonsen, 2015; cuestiones sobre la edad, la repetición y la FP en Europa, Witte et al., 2013). A su vez, es difícil esperar efectos beneficiosos de la flexibilización de trayectorias. En todo caso, la literatura avisa de un coste de transacción que esta estrategia entraña: si los distintos centros educativos se especializan en unas trayectorias determinadas, y/ o el financiamiento (público y privado) de unos centros excede el de otros, el efecto final puede ser muy segregador. Además, las redes de expertos esperan mayores efectos de las políticas intersectoriales, y en especial de la orientación profesional, que de la diversificación curricular o de la flexibilización de trayectorias (European Network of Education Councils, 2014; Hooley, 2014; Network of Experts in Social Sciences of Education, 2009; Oomen & Plang, 2014).

Las experiencias andaluza y barcelonesa perfilan ideas sobre como ampliar el marco de actuación con respecto al abandono escolar prematuro en España. Quizá la experiencia vasca, mencionada en otros artículos de este monográfico, también sea sugerente en este sentido. Las estrategias de condicionar algunos componentes de la protección social a las trayectorias educativas o de transformar la cultura institucional de los centros establecen sinergias entre la prevención y la intervención, cuando menos ensanchan el foco de la intervención más allá de la acción compensatoria exclusivamente concentrada en los estudiantes más vulnerables. El surgimiento de estas experiencias también deja entrever que la interacción política entre los distintos niveles de gobierno puede ser más creativa e innovadora. De todos modos, ahora mismo tan solo se puede concluir que todo ello es incipiente y parcial.

Por último, es importante recordar que el debate sobre el marco europeo de políticas públicas ha puesto de relieve una cuestión metodológica. ¿ Es necesario diseñar los programas y las investigaciones para determinar su impacto a través de diseños cuasi-experimentales? (Brunello & de Paola, 2013). ¿ O es preferible recurrir a varios métodos de investigación? (NESSE, 2009). De momento no hay bastantes estudios sobre las políticas de lucha contra el abandono escolar prematuro en España como para concretar las posibles aportaciones de cada una de estas dos posiciones. A lo sumo, es significativo que una evaluación eminentemente cualitativa (Jiménez & Río, 2014) y una investigación cuasi-experimental (Mediavilla, 2014) focalizada en las becas estatales, leídas conjuntamente, han enriquecido mucho nuestra visión de la Beca 6000.

Referencias bibliográficas

- Betts, J. R. (2011). The Economics of Tracking in Education. In *Handbook of the Economics of Education* (Hanushek, Eric A., Stephen Machin and Ludger Woessmann, Vol. 3, p. 341--381). Amsterdam: North Holland.
- Brunello, G., & de Paola, M. (2013). The costs of early school leaving. *European Expert Network on Economics of Education (EENEE) Analytic Reports*, (17), 1-46.
- Consorci d'Educació de Barcelona. (2012a). *Pla Jove. Alternatives de futur per quan surtis de la secundària*. Barcelona: Consorci d'Educació per Barcelona.
- Consorci d'Educació de Barcelona. (2012b). *Èxit escolar per a tothom. Un objectiu de ciutat*. Barcelona: Consorci d'Educació per Barcelona.
- Consorci d'Educació per Barcelona. (2012c). *Èxit 2. Suport a l'atenció a les diversitats als centres*. Barcelona: Consorci d'Educació per Barcelona.
- European Commission. (2013). *Reducing early school leaving: Key messages and policy support. Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving*. Brussels: European Commission.
- European Commission, EACEA, & EURYDICE. (2013). *Education and Training in Europe 2020: Responses from the EU Member States. Eurydice Report*. Brussels: EURYDICE.
- European Council. (2011). COUNCIL RECOMMENDATION of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving. *Official Journal of the European Union*, 1.7.2011(C 191), 1-6.
- European Network of Education Councils (EUNEC). (2014). *Early School Leaving. Report of the EUNEC Conference (Vilnius, 8-10 Nov 2013)*. Brussels: EUNEC Secretariat, European Commission DG Education and Culture.
- EUROSTAT. (2014). Tables on EU Policy. Europe 2020 Indicators. Headline Indicators. Education. In *Statistics*. Brussels: EUROSTAT.
- Freeman, J., & Simonsen, B. (2015). Examining the Impact of Policy and Practice Interventions on High School Dropout and School Completion Rates: A Systematic Review of the Literature. *Review of Educational Research*, 85(2), 205-248.
- Frías del Val, A. (2007). El currículum escolar y la descentralización educativa en España. *Revista de Educación*, 343, 199-221.
- Gobierno de España- Ministerio de Educación. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Boletín Oficial del Estado 17158-17207 (2006).
- Gobierno de España- Ministerio de Educación. Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, 295 Boletín Oficial del Estado 97858-97921 (2013).
- Goodenow, C. (1993). The psychological sense of school membership among adolescents: Scale development and educational correlates. *Psychology in the Schools*, 30(1), 79-90.
- Hooley, T. (2014). The Evidence Base on Lifelong Guidance: a Guide to Key Findings for Effective Policy and Practice. *ELGPN Tools*, 3, 1-76.
- Junta de Andalucía. (2012a). Resolución de 6 de julio de 2012 por la que se efectúa la convocatoria pública de la Beca 6000 dirigida a facilitar la permanencia en el sistema educativo del alumnado de bachillerato o de ciclos formativos de grado medio de formación profesional inicial para el curso escolar 2012-2013. *Boletín Oficial de La Junta de Andalucía*, 141, 9-11.

- Junta de Andalucía. (2012b). Resolución de 6 de julio de 2012 por la que se efectúa la convocatoria pública de la Beca 6000 dirigida a facilitar la permanencia en el sistema educativo del alumnado de bachillerato o de ciclos formativos de grado medio de formación profesional inicial para el curso escolar 2012-2013. *Boletín Oficial de La Junta de Andalucía*, 141, 9-11.
- Klugman, B. (2011). Effective social justice advocacy: a theory-of-change framework for assessing progress. *Reproductive Health Matters*, 19(38), 146-162.
- Luzón, A., Torres, M. (2015). Las políticas educativas contra el abandono escolar temprano en Andalucía: la Beca 6000. In *Políticas de lucha contra el abandono escolar en España* (pp. 109-131). Síntesis.
- Manzanares, A., & Ulla, S. (2012). La evaluación estatal del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA). Análisis tras seis años de evaluación continuada. *Revista de Educación, Número extraordinario*, 89-116.
- Mediavilla, M. (2014). ¿ Son efectivas las becas en España? Una evaluación de impacto para el nivel secundario post-obligatorio. *Revista*, 7(1), 121-139.
- Middleton, S., & Maguire, S., (2005). *Evaluation of Education Maintenance Allowance Pilots: Young People Aged 16 to 19 Years. Final Report of the Quantitative Evaluation*. Nottingham: DfES Publications. Network of Experts in Social Sciences of Education and Training (NESSE). (2009). *Early School Leaving. Lessons from research for policy makers*. Paris: INRP.
- Network of Experts in Social Sciences of Education and Training (NESSE). (2009). *Early School Leaving. Lessons from research for policy makers*. Paris: INRP
- Noorani, S. (coord). (2015). *EURYDICE Brief. Tackling Early Leaving from Education and Training*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Oomen, A., & Plang, P. (2014). Early School Leaving & Lifelong Guidance. *ELGPN Conceptual Notes*, 6, 1-40.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy. A Realist Perspective*. London: Sage.
- Reimers, F., Silva, C. S., & Trevino, E. (2006). Where is the “education” in Conditional Cash Transfers in Education? *UIS Working Papers*, 4, 1-80.
- Riccio, J., Greenberg, D., & Rucks, X., Verman, N. (2010). *Toward Reduced Poverty across Generations. Early findings from New York City’s Conditional Cash Transfer Program*. New York: MDRC.
- Rio Ruiz, M.A., & Jiménez Rodrigo, M.L. (2014). LAS BECAS 6000 A EXAMEN Resultados, prácticas, expectativas y oportunidades escolares de familias y estudiantes incluidos en el programa. *Revista Internacional de Sociología*, 72(3), 609-632.
- Slavin, R. E. (2010). Can Financial Incentives Enhance Educational Outcomes? Evidence from International Experiments. *Educational Research Review*, 5, 68-80.
- Stame, N. (2004). Theory-based Evaluation and Types of Complexity. *Evaluation*, 10(1), 58-76.
- Tarabini, A. (ed). (2015). *Políticas de lucha contra el abandono escolar en España*. Madrid: Síntesis.
- Timmerman, C., & Willems, R. (2015). *Policies on Early School Leaving in nine European countries: a comparative analysis*. Antwerpen: Reducing ESL Network (FP7 Project nº 320223).
- Valencia, E. (2008). Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: an Assessment of their Contributions and Limitations. *Annual Review of Sociology*, (34), 475-99.
- Van Houtte, M. (2004). Tracking effects on school achievement: A quantitative explanation in terms of the academic culture of school staff. *American Journal of Education*, 110(4), 354-388.

- Van Houtte, M., V. M. (2012). Students' sense of belonging in technical/vocational schools versus academic schools: The mediating role of faculty trust in students. *Teachers College Record*, 114(7), 1-36.
- Vedung, E. (2013). Six models of evaluation. In *Routledge Handbook of Public Policy* (Eduardo Araral J., Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, Xun Wu, pp. 387-400). New York: Routledge.
- Witte, K. De, Nicaise, I., Lavrijsen, J., Van Landeghem, G., Lamote, C., & Van Damme, J. (2013). The Impact of Institutional Context, Education and Labour Market Policies on Early School Leaving: a comparative analysis of EU countries. *European Journal of Education*, 48(3), 331-343.