

LA TRAYECTORIA DE UNA REFORMA EDUCATIVA GLOBAL: EL CASO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA EDUCATIVO CATALÁN

ANTONI VERGER*

MARTA CURRAN*

LLUÍS PARCERISA*

RESUMEN: La Nueva gestión pública (NGP) es un programa de reforma del sector público que ha inspirado numerosos procesos de reforma educativa a nivel internacional. En el campo de la educación, la NGP ha cristalizado en políticas como la autonomía de centro, la profesionalización de las direcciones escolares, la evaluación estandarizada y los sistemas de rendición de cuentas de los docentes. En este artículo se analiza cómo y por qué la NGP ha sido adoptada y re-contextualizada en un escenario educativo del sur de Europa, como es Cataluña. Este artículo muestra que las razones por las que se ha adoptado la NGP en Cataluña no son tan diferentes de las existentes en otros países en los que estas políticas se han aplicado con anterioridad. Contra-intuitivamente, aunque la NGP es un programa de reforma del sector público históricamente vinculado a fuerzas conservadoras, en Cataluña, como ocurrió previamente en otros países del Centro y del Norte de Europa, la NGP ha sido aprobada y regulada con un gobierno de corte socialdemócrata. En todos estos lugares, los socialdemócratas han tendido a aproximarse a los postulados de la NGP como un intento de hacer frente a la crisis de legitimidad del Estado de bienestar y de los servicios públicos en particular. Sin embargo, la reforma educativa de NGP se ha promulgado y regulado de forma irregular en Cataluña. Razones de naturaleza política, institucional y económica, junto a las múltiples representaciones y reinterpretaciones que los *policy-makers* locales hacen de las políticas de NGP, explican por qué estas políticas han seguido una trayectoria que se podría calificar de errática y a momentos paradójica en el contexto analizado. A nivel empírico, el estudio se basa en, por un lado, entrevistas con responsables políticos y actores clave del sistema educativo catalán y, por el otro, análisis de informes oficiales, comunicados de prensa y marco normativo.

* Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Espanha. E-mail de contato: antoni.verger@uab.cat

El estudio de caso ha sido estructurado siguiendo el método del *process-tracing*, el cual nos ha guiado en la sistematización de la información recogida en la observación empírica y nos ha permitido vincular los sucesos clave del proceso político con su consiguiente impacto en el sistema educativo.

Palabras clave: Nueva gestión pública; Autonomía escolar; Dirección escolar; Liderazgo; Trayectoria política; Reforma educativa.

**THE TRAJECTORY OF A GLOBAL EDUCATION REFORM:
THE CASE OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN
THE CATALAN EDUCATION SYSTEM**

ABSTRACT: New public management (NPM) is a public sector reform programme that has inspired numerous education reform processes internationally. In the education sector, NPM has crystallized in policies such as school autonomy, professionalization of school principals, standardized evaluation and teachers' accountability. This article analyses the way NPM has been adopted and re-contextualized in a Southern European context such as Catalonia. This article shows that the reasons for embracing NPM there are not so different from those prevailing in other countries where these policies have been implemented before. Counter-intuitively, although NPM is a reform programme historically initiated by conservative forces, in Catalonia, as previously happened in other Central and Northern European countries, NPM has been adopted and regulated within social democratic governments. In all these places, social democrats have tended to embrace NPM as an attempt to address the legitimacy crisis of the welfare state and of public services in particular. Nonetheless, the NPM reforms have been enacted and regulated unevenly in Catalonia. A combination of political, institutional and economic reasons, together with the multiple representations and re-interpretations of NPM policies by local education stakeholders, explain why these policies have followed an uneven and at points paradoxical trajectory in the analyzed context. Our arguments are based on intensive fieldwork that include, on the one hand, interviews with key education policy-makers and stakeholders and, on the other, document analysis of policy briefings, press releases and legal documents. The process-tracing method has guided us in the systematization of the data obtained through empirical observation, and has enabled us to link the key events in the policy process with the resulting impact it has had on the education system.

Keywords: New public management; School autonomy; School leadership; Policy trajectories; Education reform.

**LA TRAJECTOIRE D'UNE RÉFORME ÉDUCATIVE GLOBALE:
LE CAS DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE DANS
LE SYSTÈME ÉDUCATIF CATALAN**

RÉSUMÉ: La Nouvelle gestion publique (NGP) est un programme de réforme du secteur public qui a inspiré de nombreux processus de réforme de l'éducation au niveau international. Dans l'enseignement, la NGP s'est matérialisée dans des politiques telles que l'autonomie des unités scolaires, la formation professionnelle des directeurs d'école, l'évaluation normalisée et les systèmes de reddition de comptes pour les enseignants. Cet article analyse les raisons et la manière dont la NGP a été adoptée et ré-contextualisée dans un cadre éducatif en Europe du Sud, tout comme en Catalogne, soulignant que les raisons pour avoir adopté la NGP ne sont pas si différentes de celles dans d'autres pays où ces politiques ont été précédemment appliquées. Contre-intuitivement, même si, historiquement, la NGP est un programme de réforme du secteur public promu par les forces conservatrices, en Catalogne, elle a été adoptée et réglementée par un gouvernement social-démocrate, comme il est arrivé précédemment dans d'autres pays d'Europe Centrale et du Nord. Dans tous ces endroits, il fallait que les sociaux-démocrates s'approchent des postulats de la NGP comme une tentative de répondre à la crise de légitimité de l'État de bien-être et des services publics en particulier. Cependant, en Catalogne, la réforme éducative de la NGP a été promulguée et réglementée de manière irrégulière. Des raisons de nature politique, institutionnelle et économique, ainsi que les multiples représentations et ré-interprétations que les *policy-makers* locaux font des politiques de la NGP, expliquent pourquoi ces politiques ont suivi une trajectoire qui pourrait être décrite comme erratique et parfois paradoxale dans le contexte analysé. Sur le plan empirique, l'étude est basée d'une part, sur des entretiens avec des responsables politiques et des acteurs clés du système éducatif catalan ; d'autre part, sur l'analyse de documents officiels, communiqués de presse et législation. L'étude de cas a été réalisée sous le modèle de la méthode *process-tracing*, qui a fourni les outils pour la systématisation de l'information obtenue à partir de l'observation empirique et qui nous ont permis d'établir des liens entre les événements politiques et ses impacts sur le système éducatif.

Mots-clés: Nouvelle gestion publique; Autonomie de l'unité de l'école; Les directeurs d'école; Trajectoire politique; Réforme de l'éducation.

Introducción

La Nueva gestión pública (NGP) se ha erigido como un programa de reforma del sector público con gran centralidad en la agenda educativa global. (GUNTER; FITZGERALD, 2013) La mayoría de los países del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo económico, de su tradición

administrativa o del color político de sus gobiernos, han adoptado, con mayor o menor intensidad, políticas de NGP en el sector educativo. (MAROY, 2009) A principios de los ochenta, en un contexto de crisis económica, las reformas de NGP llegaron de la mano de gobiernos de derecha justificadas tanto por razones de eficiencia económica como por motivaciones políticas (es decir, fragmentar los servicios públicos como una forma de debilitar a los sindicatos del sector). De todas formas, en los noventa, estas políticas fueron adoptadas también por partidos socialdemócratas. Conscientes de la crisis de legitimidad de los Estados de bienestar y del incremento de la insatisfacción social con la burocratización de los servicios públicos, las fuerzas socialdemócratas vieron en la NGP un instrumento apropiado para transformar, diversificar y, en cierta manera, proteger la idea de “Estado de bienestar universal” como su arma política y electoral más valiosa. (WIBORG, 2013; véase también VERGER; NORMAND en este monográfico)

En gran medida, esta última tendencia también se ha dado en el caso en el que se centra este artículo, Cataluña, donde la NGP fue introducida en la organización del sistema educativo por un gobierno de corte socialdemócrata. A principios de la década del 2000, con el gobierno catalán en manos de una coalición de partidos de izquierda liderada por el partido socialista, se inició un ambicioso proceso de reforma educativa que culminó con la aprobación de la Ley de Educación de Cataluña. (LEC, Ley 12/2009) Entre otras cuestiones, esta ley se centró en promover algunas de las medidas más emblemáticas de la NGP en educación entre las que se encuentran la autonomía de centro, el fortalecimiento de la figura del director de escuela y la rendición de cuentas. Sin embargo, la implementación de la reforma de NGP en Cataluña ha tenido una trayectoria más bien errática y hasta podríamos afirmar que paradójica por una combinación de factores económicos, políticos y de carácter institucional que exploramos en detalle en este artículo.

El objetivo principal del artículo consiste en explicar cómo y por qué las políticas de NGP han sido adoptadas e implementadas en el contexto educativo catalán. El hecho de centrar el estudio de caso en Cataluña es pertinente dado el gran nivel de descentralización educativa del sistema educativo español y la capacidad que tiene el gobierno catalán de introducir cambios educativos sustantivos en su territorio. La selección del caso catalán es, además, relevante dado que Cataluña ha sido pionera en la introducción de reformas de NGP en el conjunto del sistema educativo español y, de hecho, varias comunidades autónomas españolas han seguido su ejemplo. Nuestro análisis se basa en el marco conceptual de las “trayectorias políticas” de Stephen Ball (1993, p. 16), el cual adopta “[...] *a cross-sectional rather than a single level analysis by tracing policy formulation, struggle and response from within the state itself through to the various recipients of policy* [...]”. Se trata de una aproximación que presta especial atención a cómo las ideas, las interpretaciones y las estrategias de los agentes interaccionan con factores de

corte contextual e institucional a la hora de explicar transformaciones educativas como las analizadas en este estudio. (Véase también GALE, 1999; BALL, 2015)

El artículo se estructura en tres secciones principales. En la primera sección, a modo de contextualización, exploramos las principales características del sistema educativo español y catalán. En la segunda sección desarrollamos el estudio de caso de la ambiciosa reforma educativa de NGP que se ha llevado a cabo en Cataluña durante la última década. En la tercera y última sección discutimos los principales resultados obtenidos y apuntamos algunas conclusiones.

A nivel empírico, el estudio de caso se basa en 15 entrevistas en profundidad con actores clave de la reforma (altos cargos y técnicos del Departamento de Educación de la *Generalitat de Catalunya*, sindicatos de personal docente y miembros de la asociación de directores de centros públicos de Cataluña), que se llevaron a cabo entre febrero de 2013 y enero de 2014. Paralelamente, se realizó un análisis documental de una muestra de informes gubernamentales, comunicados y notas de prensa y marco legislativo. El estudio de caso ha sido estructurado siguiendo el método del *process-tracing* (BEACH; PEDERSEN, 2013), el cual nos ha guiado en la sistematización de la información recogida en la observación empírica y nos ha permitido vincular los sucesos clave del proceso político con su consiguiente impacto en el sistema educativo.

El sistema educativo español: legado y reformas recientes

España, junto a Portugal, Grecia e Italia, forma parte de un grupo de países del Sur de Europa que comparten un recorrido histórico y un contexto socioeconómico similar. Todos estos países estuvieron gobernados por un régimen autoritario a lo largo del siglo XX y, como consecuencia de ello, experimentaron un retraso importante en el proceso de modernización y expansión del Estado de bienestar y del sistema educativo público en particular. (SOTIROPOULOS, 2004) La Iglesia Católica es una institución con una gran influencia en el Sur de Europa, y en países como España tiene incluso un rol muy destacado en la provisión educativa. Durante la transición democrática, la Iglesia Católica jugó un papel muy importante en la definición de las reformas educativas de este país, incluso cuando éste estaba gobernado por el partido socialista. En el año 1985, concretamente, la Iglesia contribuyó de manera muy significativa a la consolidación de un sistema educativo dual que permitía a los centros educativos privados (mayormente religiosos) solicitar fondos públicos bajo la condición de que pudieran proveer educación sin cobrar cuotas ni establecer un criterio de admisión selectivo.

Esta alianza público-privada que rige el sistema educativo español desde mediados de los ochenta permitió, en sus comienzos, lograr una rápida expansión educativa a bajo coste. Dicha alianza, sin embargo, no está exenta de controversia. La normativa que regula el criterio de admisión en las escuelas privadas concertadas es muy laxa, y muchos de estos centros hacen pagar a las familias cuotas de manera encubierta. (BENITO; GONZÁLEZ, 2007; VILLARROYA; ESCARDÍBUL, 2008) Estas prácticas comprometen la lucha contra la segregación escolar por razones de nacionalidad y/o socio-económicas. La segregación escolar es un fenómeno muy extendido en el contexto educativo español y es un problema especialmente acusado en Cataluña. (BONAL, 2012) La segregación es, además, una de las principales causas del bajo rendimiento educativo en España. (CALERO, 2006)

Actualmente, alrededor del 25,4% de los estudiantes españoles están matriculados en centros de titularidad privada con subvenciones públicas, y tan solo un 5% lo hace en centros estrictamente privados¹. En España, a principios de los 1990, se aprobó una ambiciosa reforma educativa con un marcado carácter progresista, pero que de forma indirecta contribuyó a acelerar el proceso de privatización educativa. Esta reforma revolucionó los métodos pedagógicos – mediante la incorporación de un enfoque constructivista – y amplió en dos años el período de escolarización obligatoria. No obstante, a pesar del potencial democratizador de la reforma, ésta no se implementó con suficientes recursos lo cual contribuyó al deterioro de los centros públicos de secundaria y al éxodo de las familias de clase media a centros concertados. (FERNÁNDEZ-POLANCO, 2007)

En las escuelas públicas españolas, el modelo de gobernanza a nivel escolar² se ha caracterizado tradicionalmente por la horizontalidad y por la no profesionalización de las direcciones³. En este sentido, la ley educativa de 1985 puso mucho énfasis en la importancia de la participación comunitaria en el ámbito educativo, en gran parte como reacción al modelo jerárquico de herencia franquista en el que las escuelas estaban dirigidas por una figura autoritaria vinculada al régimen. En el nuevo escenario que irrumpe con la restauración democrática, cualquier miembro del equipo docente podía acceder al cargo de director, siempre y cuando éste fuera elegido por la comunidad educativa⁴, y el Consejo Escolar fue dotado de las competencias necesarias para devenir un organismo central en la gobernanza de los centros educativos. El Consejo Escolar, que está compuesto por representantes del conjunto de la comunidad educativa incluyendo directores, profesorado, padres y madres, estudiantes y personal administrativo, tiene la responsabilidad de tomar decisiones del día a día del funcionamiento de la escuela, contribuir a la definición del proyecto educativo y aprobar diversos aspectos vinculados con el presupuesto y la organización escolar.

Otros países del sur de Europa experimentaron también con este modelo participativo de gobernanza educativa durante la década de los ochenta. (EURY-

DICE, 2007; REGUZZONI, 1994) De todos modos, en España, este modelo está siendo cuestionado en la actualidad debido a los bajos niveles de participación que se observan en muchos casos. (FRÍAS DEL VAL, 2006) De hecho, la última reforma educativa en España ha reducido las competencias del Consejo Escolar a favor de una mayor profesionalización de la dirección escolar. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, 2013) La percepción de una cierta falta de eficacia de los consejos escolares, junto con la creciente demanda de educación privada, ha dado legitimidad a los que abogan por la adopción de principios de gestión privada en las escuelas públicas. Para muchos legisladores, las escuelas privadas representan un ejemplo a seguir: gozan de autonomía de gestión y de organización; cuentan con un liderazgo fuerte y el equipo directivo contrata directamente a los profesores que mejor encajan en el 'ideario' del centro; y pueden generar ingresos a través de la oferta de servicios y de la captación de donaciones externas.

La última reforma educativa en España (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre), pretende modernizar la gestión y la organización de las escuelas en base a los principios y preceptos de la NGP. No obstante, la Ley de Educación Catalana, aprobada en el año 2009, ya contemplaba muchos de estos preceptos que, posteriormente, se escalarían al ámbito español⁵. En el estudio de caso que se presenta a continuación, analizamos cómo y por qué las políticas de NGP han penetrado en el contexto educativo español y en el catalán en particular, y reflexionamos sobre el estado actual de implantación y aplicación de dichas políticas.

La trayectoria de la NGP en el sistema educativo catalán

En Cataluña, los socialdemócratas no han estado tradicionalmente a favor del enfoque de la NGP, ni en educación ni en relación a otros servicios públicos. En el año 2001, el gobierno catalán, que en ese momento estaba en manos del partido conservador catalán, aprobó un Decreto de Planificación Estratégica de la Educación que, entre otras cosas, aspiraba a eliminar el enfoque centralizado en la adscripción del profesorado. Los sindicatos docentes presentaron una querrela contra el gobierno por esta medida y los tres partidos de izquierda en el Parlamento (los socialdemócratas, la izquierda independentista y los eco-socialistas) se convirtieron en demandantes adicionales en la denuncia. Curiosamente, sin embargo, dos años más tarde, estos mismos tres partidos comenzarían a gobernar en coalición e iniciarían un ambicioso proceso de reforma educativa basado en las ideas de la NGP y que introduciría políticas con un enfoque muy similar al del decreto mencionado y que tanta animadversión les había generado en su momento.

Esta coalición de izquierdas gobernó Cataluña durante dos legislaturas: 2003-2006 y 2006-2010 (véase la Tabla 1 para una cronología de los diferentes

períodos políticos cubiertos en este estudio). En el primer periodo, el Departamento de Educación del gobierno catalán estaba en manos del partido de izquierda independentista, y las medidas de la NGP no fueron centrales en la agenda gubernamental. A nivel político, el gobierno se centró en la organización de una importante Conferencia Nacional de Educación que terminó con la elaboración de un Acuerdo Nacional de Educación que fue ampliamente debatido y difundido. Este acuerdo, el cual fue suscrito por el gobierno y por la mayoría de actores clave en el campo educativo, tendría el objetivo último de definir las principales directrices y principios para la reforma de la educación por venir. Entre otras cosas, el acuerdo promovió la idea de autonomía escolar, pero lo hizo a partir de un enfoque no gerencial y más bien orientado al ámbito pedagógico. En ese período, el gobierno catalán también empezó a pilotar un programa de autonomía escolar, el cual pretendía promover que las escuelas de primaria y secundaria diseñaran un “plan de autonomía escolar” adaptado al contexto, para luchar contra el fracaso escolar y promover la cohesión social. Las numerosas escuelas que formaban parte del programa recibieron una subvención importante para desarrollar su plan, pero a cambio tenían que adoptar mecanismos de evaluación externa y autoevaluación, así como recibir formación en planificación estratégica y liderazgo escolar de parte del Departamento de Educación del gobierno catalán. La concepción de la “autonomía escolar” que se promovía a través de este programa dio mucha importancia a la participación a nivel de escuela, y al liderazgo distribuido. (GARCÍA-ALEGRE; DEL CAMPO-CANALS, 2012)

En el segundo período de la coalición de izquierdas, se concretó la reforma educativa con el Departamento de Educación estando en manos del Partido Socialista de Cataluña (de ideología socialdemócrata), y con la aprobación de la primera Ley de Educación de Cataluña (LEC). La posibilidad de que Cataluña tuviese su propia legislación educativa llegó con el nuevo Estatuto de Autonomía (2006), el cual fue aprobado después de un largo período de tensas negociaciones entre los gobiernos catalán y español. El Estatuto otorgó a Cataluña la capacidad de aprobar su propia legislación educativa, y el gobierno de coalición de izquierdas aprovechó la apertura de esta ventana de oportunidad para promover una ambiciosa reforma educativa.

Contra-intuitivamente, sin embargo, esta reforma introduciría un enfoque muy marcado de NGP en el sistema educativo, incluyendo una perspectiva más gerencial en la autonomía escolar y la profesionalización y fortalecimiento de los directores de escuela a expensas del poder de la plantilla docente en un sentido más amplio. Es necesario reconocer que las ideas de la NGP no eran centrales en el discurso educativo del Partido Socialista de Cataluña en el momento en que éste formó gobierno. De hecho, en el programa electoral de dicho partido para las elecciones del año 2006, las referencias a las medidas de la NGP eran absolutamente marginales. Más bien, por lo que respecta a cambios en la gobernanza de

la educación, los socialistas ponían mucho más énfasis en la municipalización del sistema educativo – propuesta a la que, por cierto, el partido conservador catalán se oponía frontalmente.

Tabla 1
Períodos políticos y cambios de la NGP

Ideología del Gobierno	Período	Cambios de la NGP en la educación
Gobierno conservador	1981-2003	Intentos de aplicar medidas de la NGP, pero rechazados por la izquierda y sindicatos
1ª Coalición de izquierdas	2003-2006	Pacto Nacional de la Educación Pilotaje de la autonomía escolar (con un enfoque más pedagógico)
2ª Coalición de izquierdas	2006-2010	“Revolución NGP” mediante la aprobación de la Ley de Educación de Cataluña (12/2009)
Gobierno conservador	2010-actualidad	Implementación selectiva de la NGP

En general, la reforma educativa en Cataluña debe ser interpretada en el marco de las disputas políticas y de una constante redefinición de la relación entre Cataluña y España. (ENGEL, 2008) Para el Gobierno catalán la aprobación de una nueva ley de educación era una forma de reivindicar sus competencias en el ámbito educativo. No obstante, otras razones de naturaleza educativa también hicieron que la coalición de izquierdas considerara importante reformar el sistema educativo. Entre ellas, destacan los malos resultados educativos obtenidos por Cataluña en las pruebas Pisa, pero también unas tasas de abandono escolar prematuro mucho más alta que la media europea. La crisis económica que comenzó a mostrar sus dientes en el curso 2007/2008 también fue uno de los factores desencadenantes del cambio, ya que la modernización del sistema educativo fue vista por el Gobierno catalán como una forma eficaz de luchar contra la crisis económica y de mejorar la eficiencia de los servicios públicos:

Tal vez el momento presupuestario no es el más adecuado para hacer cosas o tal vez sí, ya que las crisis son oportunidades y si este nuevo planteamiento de gestión pública nos permite ser más eficientes y eficaces, es decir, prestar mejores servicios, dar una formación de mayor calidad a nuestros niños y jóvenes y poder hacer más cosas... bienvenido sea. (Entrevista Departamento de Educación [DE] 3, de 27 de febrero de 2013)

La construcción de la Nueva Gestión Pública como una solución política

Hasta aquí hemos expuesto las razones y circunstancias que predispusieron a los *policy-makers* catalanes a considerar la introducción de importantes cambios en el sistema educativo. Pero ¿por qué la Nueva Gestión Pública (NGP) se convierte en la opción política privilegiada para impulsar tales cambios? ¿Cuáles son las narrativas con las que los *policy-makers* catalanes justifican la NGP como la solución política más adecuada para afrontar los problemas educativos existentes? ¿Qué factores de naturaleza tanto discursiva como no discursiva intervinieron en la selección de la NGP?

Los *policy-makers* entrevistados articulan dos argumentos principales a la hora de justificar el enfoque gerencialista de la reforma educativa, así como la importancia que tenía para ellos en ese momento centrarse en el nivel de la gobernanza escolar. Según el primer argumento, las reformas educativas precedentes ya habían introducido suficientes cambios sistémicos, tales como la ampliación de la educación obligatoria, el fortalecimiento de la comprensividad del sistema, la mejora del enfoque pedagógico, y una mayor dotación de recursos. Sin embargo, a pesar de estos cambios importantes, el rendimiento del sistema educativo continuaba siendo mediocre (Entrevistas DE 4, 13 de junio de 2013; Miembro de la Comunidad Educativa [MCE], 28 de febrero de 2013). La única dimensión del sistema cuya reforma estaba pendiente y que, por consiguiente, tenía el potencial de mejorar la eficacia del sistema, era la gestión de la organización escolar. (GARCÍA-ALEGRE; DEL CAMPO-CANALS, 2012) En este terreno eran muchos los que consideraban que existían prácticas ineficientes generalizadas:

No diré que la dirección lo es todo del éxito y el fracaso, pero sí que es una parte que si no funciona de acuerdo con las otras no puede funcionar. Puede haber centros que funcionan magníficamente, que son casos aislados, pero después hay casos y casos con reconocida ineficiencia de gestión. (Entrevista MCE 2, 28 de febrero de 2013)

El segundo argumento, aunque es compatible con el anterior, dice que la LEC se centra en la gestión escolar debido a una cuestión de distribución de competencias políticas entre Cataluña y España. Concretamente, la LEC tuvo que centrarse en mejorar las cosas en el “nivel de la escuela” porque ésta era una de las pocas dimensiones del sistema escolar en el cual el Gobierno catalán tenía más margen de maniobra a nivel legislativo (Entrevistas DE 1, 27 de febrero de 2013; DE 3, 27 de febrero de 2013; Ex-cargo del Departamento de Educación [ExDE] 1, 15 de mayo de 2013; ExDE 5, 29 de abril, 2014; véase también Vidal, 2009):

El ámbito de la organización de la escuela es un ámbito que está bajo competencia del Departamento de Educación, y sobre el cual el Departamento tiene competencias plenas. Por lo tanto, la organización de los centros de primaria o de secundaria está determinada por el Departamento. No hay una ley Estatal que nos condicione tanto, y por lo tanto, esto nos ha permitido hacer lo que hemos hecho. A partir de la LEC y del Decreto de Autonomía que la desarrolla, lo que se hace es anular muchos decretos, muchos. (Entrevista ExDE 5, 29 de abril, 2014)

Sin embargo, el énfasis en los cambios a nivel de escuela no fue sólo una opción política “por descarte” ya que, para muchos, era también una política intrínsecamente deseable. La OCDE y el Pisa en particular han contribuido enormemente a la construcción de tal preferencia entre los *policy-makers* locales. En muchos aspectos, el informe Pisa es una referencia de política educativa clave para los políticos, tanto españoles como catalanes, en materia educativa, independientemente del partido del que procedan. (BONAL; TARABINI, 2013) Pisa les ha hecho ser más conscientes del problema de la “calidad educativa” del sistema, pero también les ayuda a identificar potenciales soluciones. Varios de los entrevistados manifestaron que la LEC tomó ideas sobre autonomía y el liderazgo escolar de la OCDE, ya que Pisa – junto con otros estudios de la OCDE – dice que estas medidas están muy presentes en los sistemas educativos más eficaces (Entrevistas DE 1, 27 de febrero de 2013; DE 2, 16 de mayo de 2013).

En Europa hay muchos países donde evidentemente se hace una práctica del ejercicio de... de la autonomía y coincide que los centros que tienen muy buenos resultados escolares, tienen una capacidad de gestión autónoma también muy importante ¿no? Y por lo tanto en Cataluña también, con todos estos procesos, pruebas Pisa etc., se ha hecho mucha difusión a través de diferentes autores de lo que es la vinculación entre los resultados educativos y la capacidad de los centros de gestionarse autónomamente alrededor de un proyecto educativo. (Entrevista ExDE 5, 29 de abril, 2014)

De hecho, algunos de los oficiales de la OCDE que abogan por la autonomía escolar devinieron ponentes regulares en las conferencias y en los cursos organizados por el Departamento de Educación en el período de la reforma⁶, e incluso uno de ellos trabajó como asesor externo para el programa de autonomía escolar mencionado anteriormente (Entrevista ExDE 1, 15 de mayo de 2013).

Finalmente, a la hora de entender el enfoque gerencial que se impuso en la LEC, también necesitamos tener en cuenta las preferencias particulares del Consejero de Educación catalán, Ernest Maragall, y de su grupo personal de asesores, ya que no encajaban necesariamente ni en la agenda ni en las prioridades

educativas del partido socialista de ese momento. De hecho, en un libro que Maragall escribió sobre su experiencia como Consejero de Educación lamenta que su propio partido no respaldase sus ideas de reforma suficientemente. (MARAGALL; COLOMÉ 2013) Sin embargo, para él, un político con una larga y establecida carrera que proviene de la elite político-cultural catalana, seguir sus “ideales” era más importante que la disciplina de partido.

Cuando Maragall inició su mandato no tenía una sólida formación en educación, pero tenía opiniones contundentes sobre administración pública – y, específicamente, sobre por qué el sector público no era suficientemente eficaz y no estaba funcionando bien a muchos niveles. Algunas fuentes atribuyen el origen de estas ideas a sus vínculos con ESADE, una prestigiosa escuela de negocios y uno de los centros difusores más activos de las ideas de la NGP en el país (Entrevista MCE 1, 27 de febrero de 2013). Maragall enseñó teoría económica por un breve período en ESADE y es muy cercano a su director, Francisco Longo, quien se ha especializado en “dirección y gestión de escuelas” y asesoró personalmente al Consejero en momentos puntuales de la reforma educativa (Entrevista ExDE 3, 27 de enero, 2014).

En sus intervenciones públicas y privadas, Maragall insistía constantemente en la necesidad de hacer los aparatos del Estado más delgados y más orientados hacia la obtención de resultados. Afirmaba también que hay muchos “*maestros comprometidos*”, pero también hay bastantes que se encuentran “*estrictamente aposentados*”. (MARAGALL, 2009, p. 18) Por esta razón, insistía en la importancia de introducir incentivos docentes y esquemas de evaluación con los que mejorar las escuelas. También consideraba que uno de los problemas fundamentales en las escuelas públicas era la falta de un “propietario” o de alguien que estuviera realmente a cargo; según él, para funcionar correctamente, las escuelas deberían operar más como una empresa privada⁷. Es por todo ello que, en su opinión, sería necesario introducir cambios profundos a nivel cultural y organizativo si de lo que se trataba era de modernizar el sistema educativo catalán. (MARAGALL, 2009)

La comunidad educativa ante la reforma

El enfoque de la NGP en la reforma educativa contó con el apoyo y el consentimiento de muchos miembros de la comunidad educativa. En Cataluña, hay una organización de directores de escuelas públicas llamada Axia que tiene por objetivo fortalecer el papel de los directores en el sistema educativo, y fue un defensor clave del gerencialismo escolar en el contexto del debate de la LEC. De hecho, el Consejero Maragall valoró las contribuciones de Axia – y de otros directores de escuelas – en los debates que precedieron la ley muy positivamente.

Según él, los directores de escuela fueron uno de los pocos actores de la comunidad educativa que realmente entendieron “la ambición y autenticidad” de su agenda de reformas. (MARAGALL; COLOMÉ, 2013, p. 118)

En cambio, la oposición de los sindicatos de personal docente a la LEC fue feroz. En su opinión, las principales propuestas de la LEC socavaban el control democrático de las escuelas y conducirían a la atomización y la privatización del sistema. La intensidad de su oposición a la política educativa del gobierno y a la figura de Maragall en particular no tenía precedentes en el período democrático, con la organización de cuatro huelgas sectoriales en dieciocho meses. No obstante, el Departamento de Educación no estaba abierto a las demandas de los sindicatos – especialmente de aquellas demandas contrarias a la autonomía escolar y a la modificación de la gestión escolar – porque alteraban excesivamente la esencia de la reforma.

Otros actores educativos no tenían una relación tan tensa con el gobierno sobre la LEC. Por ejemplo, los movimientos de renovación pedagógica y las asociaciones de familias no participaron sustancialmente en el debate desde la perspectiva de la NGP. En sus reacciones públicas a la LEC, hicieron hincapié en la dimensión pedagógica de la autonomía escolar y, en consecuencia, apoyaron aquellos cambios que percibían que la podían fortalecer. (BIOSCA, 2009)

Después de un intenso debate tanto parlamentario como extraparlamentario, el 10 de julio de 2009, la LEC fue aprobada. En las últimas semanas de deliberación, uno de los partidos en la coalición de gobierno, el partido eco-socialista, retiró su apoyo a la LEC, mientras que el partido conservador – en la oposición – votó a favor. Los eco-socialistas argumentaron que la LEC no defendía suficientemente la educación pública y expresaron su preocupación por las posibles consecuencias sobre la equidad del tipo de autonomía escolar que se estaba promoviendo.

La reforma final aprobada fue una ley que se centra en la gestión y la organización de las escuelas y que se estructura alrededor de tres pilares fundamentales: autonomía escolar, dirección y evaluación. Cada uno de estos pilares contó con sus tres decretos correspondientes que fueron aprobados en los meses posteriores a la ratificación de la LEC: a) El decreto de autonomía escolar (Decreto 102/2010, 3 de agosto, 2010) promueve que las escuelas tengan mayor autonomía en tres ámbitos principales: la gestión financiera, la organización escolar y la pedagogía. Sin embargo, el componente pedagógico no está tan bien desarrollado en los artículos del decreto; más bien, el texto se centra en aspectos de gestión educativa y, específicamente, en el rol del director al respecto; b) El decreto de dirección (Decreto 155/2010, 2 de noviembre, 2010) promueve la profesionalización de la figura del director como gestor de la escuela, estableciendo y promoviendo mecanismos de evaluación y promoción para los directores – incluyendo incentivos salariales – y

dándoles competencias en nuevos dominios, tales como la contratación de profesorado y la recaudación de fondos para la escuela. El decreto promueve la selección competitiva de los directores de escuela sobre la base de un “proyecto de dirección” que los candidatos deben elaborar. Según un funcionario del Departamento, el decreto de dirección pretende cuestionar la “*cultura horizontal que está enraizada en las escuelas, la cual es muy difícil de eliminar*”, y es “*la barrera más importante para modernizar las escuelas*” (DE 6, 13 de julio de 2013); c) Finalmente, el decreto de evaluación (Decreto 177/2010, 23 de noviembre, 2010) se centra en la creación de una Agencia de Evaluación independiente con numerosas competencias sobre la evaluación de los directores, las escuelas, el desempeño de los docentes y los resultados de aprendizaje del alumnado.

Los dos últimos decretos mencionados se aprobaron muy poco antes de las elecciones catalanas celebradas el 28 de noviembre del 2010 (de hecho, el decreto de evaluación se aprobó sólo cinco días antes de las elecciones). El Departamento de Educación apresuró su aprobación debido a que las encuestas electorales no indicaban que el partido socialista pudiera continuar gobernando, lo cual podía dificultar la continuidad de la agenda de la NGP en educación. Como mostramos en la siguiente y última sección del estudio de caso, estos temores no estaban del todo infundados.

El despliegue desigual de la reforma de NGP

Los conservadores ganaron las elecciones del año 2010 con comodidad, y heredaron una ley de educación con la que se sentían muy cómodos por diferentes razones. Es una ley que no altera las condiciones de las escuelas privadas para obtener financiación pública, que no se centra particularmente en temas de equidad educativa y que, en muchos aspectos, requiere a las escuelas públicas que emulen las prácticas gerenciales y organizativas del sector privado. Sin embargo, el nuevo gobierno ha implementado la LEC de una manera muy desigual y selectiva, aplicando básicamente aquellas políticas de NGP cuyos costos son cero o relativamente bajos y que, al mismo tiempo, satisfacen sus preferencias políticas. Tales preferencias encajarían bajo lo que Apple (2006) califica como “modernización conservadora”, una ideología que combina, de una manera aparentemente contradictoria, por una parte, la creencia en las ideas de mercado tales como la elección escolar y la superioridad del sector privado y, por otra parte, la promoción de un mayor control del Estado sobre las escuelas a través de indicadores de desempeño, control del currículum, establecimiento de estándares, y evaluaciones nacionales estandarizadas.

El gobierno conservador ha argumentado que no puede implementar el contenido de la LEC en un sentido estricto, debido a las restricciones presu-

puestarias que se derivan de la crisis financiera que desde el año 2008 azota el sur de Europa. Por esta razón, no pueden proveer las escuelas con buen desempeño ni a sus directores con los incentivos económicos estipulados en los diferentes decretos explorados anteriormente (Entrevista DE 5, 13 de julio de 2013). Por la misma razón, el gobierno conservador suspendió la creación de la agencia de evaluación externa independiente,⁸ aunque motivos de naturaleza no económica también podrían haber estado detrás de esta decisión. La aversión de la Consejera de educación conservadora ante la posibilidad de crear un órgano de evaluación que no pueda controlar directamente es bien conocida. En lugar de crear una agencia de este tipo, y lejos del ideal de la NGP, la Consejera ha dotado al cuerpo de inspectores con más responsabilidades de evaluación, lo que refleja un enfoque más jerárquico y burocrático de la evaluación educativa:

Ahora se evalúan los “profes”, pero se evalúan desde un punto de vista más administrativista, digamos. (Entrevista ExDE 2, 17 de junio de 2013)

Al mismo tiempo, el gobierno conservador ha aprobado una serie de políticas que socavan la autonomía escolar, especialmente la dimensión pedagógica de ésta. La financiación destinada al programa de autonomía escolar ha sido congelada y sus coordinadores fueron destituidos debido a sus vínculos con el gobierno anterior (DE 7, 13 de julio de 2013). El actual gobierno considera el proyecto educativo de centro, con el que todas las escuelas deben contar por ley, como un instrumento menos central que el proyecto del director, el cual es considerado como la principal herramienta para definir la estrategia y la gestión de la escuela (DE 5, 13 de julio de 2013). Al mismo tiempo, el gobierno ha promovido un ambicioso programa de “competencias básicas” que establece de forma muy prescriptiva lo que las escuelas de primaria y secundaria deberían enseñar y cómo en áreas de conocimiento como matemáticas y lenguas.⁹ Esta iniciativa, junto con la reforma educativa en curso en España que favorece la recentralización del currículo e introduce exámenes estandarizados de alto riesgo al final de cada etapa (véase Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2013), contradice de forma directa la retórica de la autonomía escolar en el campo pedagógico, y socava la capacidad de los maestros para determinar autónomamente qué y cómo se debería enseñar en las escuelas.

De la amplia agenda de la NGP regulada bajo la LEC, el gobierno conservador se está centrando básicamente en promover la profesionalización y el fortalecimiento del papel de los directores de escuela. En este sentido, el gobierno ha promovido programas de formación y mecanismos de acreditación para directores, y ha establecido concursos de méritos para seleccionar directores de escuela en los que el Departamento tiene más capacidad de incidencia, en detrimento de

los miembros de la comunidad escolar. También ha aprobado un nuevo decreto que permite a los directores incidir en la contratación de parte de la plantilla docente bajo el argumento de que ello contribuirá a la construcción de unas escuelas más cohesionadas.

La fuerte oposición a las políticas de NGP entre los principales sindicatos de maestros ha disminuido, ya que su foco actual está en resistir los enormes recortes presupuestarios que afectan a la educación y, en particular, a las condiciones laborales de los maestros. En este sentido, los maestros temporales, que son los más afectados por los cambios de la NGP adoptados por el gobierno conservador, han creado sus organizaciones de facto para protestar contra ellos.

Conclusiones

Cataluña ha sido pionera en la adopción de reformas de NGP en el contexto educativo español. En el sistema educativo catalán, el programa de la NGP ha cristalizado en la aplicación de tres medidas principales: autonomía de centro, profesionalización de la dirección escolar y evaluaciones externas. La confluencia de una serie de factores de carácter político y educativo, que revisamos a continuación, ha facilitado la penetración de las ideas de la NGP en este territorio.

El Estatuto de Autonomía aprobado en el año 2006 ofreció al gobierno catalán la posibilidad de tener su propia ley educativa desde la reinstauración de la democracia, una oportunidad política que la coalición de izquierdas que gobernaba en ese momento (después de más de treinta años consecutivos de gobiernos conservadores) no quería desaprovechar. A su vez, los malos resultados obtenidos por Cataluña en pruebas educativas internacionales como Pisa, pero también en relación a otros indicadores educativos como el del abandono escolar, predispusieron tanto a la clase política como a la comunidad educativa a introducir cambios educativos profundos con una cierta premura. En este contexto, se desencadenó un debate educativo de gran calado social y político. No obstante, en el marco de dicho debate, la clase política optó por la adopción de medidas que, inspiradas por los preceptos de la NGP, se centrarían en promover cambios en la gobernanza escolar, a pesar de que ello fuera en detrimento de otras opciones de política educativa.

A la hora de entender por qué se priorizó la vía de la NGP, en primer lugar, cabe hacer referencia a la compleja gobernanza multinivel del sistema educativo español. En cierta medida, el gobierno catalán percibió que las reformas a nivel de organización y gestión escolar eran una pieza pendiente en el proceso de modernización educativa que se había llevado a cabo desde tiempos de la transición democrática, pero también uno de los pocos ámbitos competenciales en

los que el gobierno catalán podría intervenir sin entrar en contradicción con el marco legislativo y competencial español. Ahora bien, cabe decir también que, más que una opción “por eliminación”, el hecho de centrarse en reformas de NGP como la autonomía y el liderazgo escolar era la opción políticamente más viable a nivel interno. Ello se debe a que, al apartar el foco de atención de otros temas más controvertidos (como la segregación escolar, los altos niveles de escolarización privada o la propuesta de la municipalización de servicios educativos), la reforma educativa impulsada por la coalición de izquierdas pudo contar con el apoyo del influyente partido conservador catalán. Dicho apoyo resultaba clave a la hora de generar el consenso necesario con el que aprobar y otorgar legitimidad a la que, como hemos mencionado, sería la primera ley educativa de Cataluña desde la reinstauración democrática. A todo ello cabe añadir que, el hecho de que las recomendaciones de la OCDE y, en concreto, de Pisa, pongan mucho énfasis en medidas como la autonomía de centro y la rendición de cuentas, sirvió para ratificar la opción de los políticos catalanes por la NGP.

Ahora bien, nuestro estudio de caso también pone de relieve que no se puede entender el contenido de la reforma educativa catalana sin tener en cuenta el rol que jugó el Consejero de Educación, Ernest Maragall, en ese momento. Maragall estaba convencido de que la NGP es la mejor vía para mejorar las escuelas públicas y el sector público en general, y estaba dispuesto a enfrentarse a los poderosos sindicatos de profesores, e incluso a facciones de su propio partido, a la hora de sacar adelante sus propuestas. Sin embargo, más allá de una cruzada individual, las ideas y decisiones de Maragall deben ser contextualizadas en el marco de la evolución del pensamiento contemporáneo socialdemócrata en Europa y, en particular, del enfoque predominante de la socialdemocracia respecto a la reforma del sector público. De hecho, de manera muy similar a lo sucedido en países nórdicos y centroeuropeos con anterioridad, el Partido Socialista de Cataluña terminó adoptando reformas educativas inspiradas en la NGP porque consideraba que era una forma eficaz de modernizar la educación pública (e incluso dignificarla frente al poderoso sector de escuela concertada) y de gestionar así la crisis de legitimidad que atravesaban los servicios educativos públicos, percibidos a menudo como excesivamente jerárquicos, ineficaces y homogéneos.

Es importante mencionar que el partido conservador catalán había intentado introducir reformas de corte gerencialista similares con anterioridad, pero éste no contó ni con la capacidad ni con la legitimidad con que sí contó la izquierda a la hora de introducir dichas reformas. Como observa Klitgaard (2007, p. 174), “[...] *social democratic governments engaging in unpopular social policy retrenchment may be more acceptable to the voters because they enjoy more credibility in protecting the system than right-wing market reformers [...]*”. De hecho, los socialdemócratas catalanes, junto con otros grupos de izquierda, se opusieron de forma contundente a las políticas educativas de NGP que los conservadores

propusieron cuando gobernaban el país al albor del nuevo siglo. Sin embargo, pocos años más tarde, la coalición de izquierdas pudo formar gobierno y terminó promoviendo una ambiciosa reforma de la educación, precisamente, sobre la base de las ideas de la NGP.

La retención de las ideas de NGP en el sistema educativo catalán ha sido posible también gracias al efecto acomodaticio de ideas como la de la autonomía de centro. La autonomía de centro, que es una de las políticas educativas más emblemáticas en el programa de la NGP, es un principio suficientemente ambiguo como para encontrar apoyos entre un amplio abanico de audiencias. Los socialdemócratas ven la autonomía de centro como una forma de promover el sector público y hacerlo más eficaz. Los neoliberales la ven como una manera de adelgazar la burocracia estatal y de introducir la lógica del mercado en el sector público. Los conservadores la ven como una forma de profesionalizar y jerarquizar la gestión de las escuelas. Y los educadores progresistas consideran la autonomía de centro como una forma de introducir pedagogías progresistas, una educación más acorde a la realidad local y mayor cohesión entre el equipo de profesorado.

En gran medida, el núcleo central de la batalla de la reforma educativa no consistió en si las ideas de la NGP, como la autonomía escolar, son más o menos adecuadas o funcionan mejor o peor, sino que giró en torno al significado concreto que estas ideas deberían tener (así como del conjunto de normas, reglas y sistemas de incentivos que se deberían adoptar en consecuencia). De alguna manera, el hecho de que los sindicatos rechazaran y se opusieran de forma frontal a la adopción de los cambios basados en la NGP, por más legítima que pudiera ser la postura, los apartó de esta batalla de significados y conllevó que, en cierta manera, el Departamento de Educación ganara legitimidad frente a un importante segmento de la población. A diferencia de los sindicatos, los grupos de presión de los directores de escuela aprovecharon la coyuntura y contribuyeron a la promoción de una definición de la autonomía escolar como inseparable de direcciones fuertes y profesionalizadas. El partido conservador, en el poder desde 2011, reforzó esta perspectiva gerencialista de la autonomía escolar ya que encaja plenamente con su enfoque de “modernización conservadora” del sistema educativo.

Como resultado de todo ello, actualmente, la lógica dominante de la NGP en Cataluña es que la autonomía escolar sólo se puede producir en el contexto de direcciones escolares más profesionalizadas y que cuenten con más capacidad de toma de decisiones – incluyendo temas de planificación y gestión de la plantilla docente. Según la narrativa del gobierno actual, una buena escuela necesita contar con un líder fuerte, que tenga una visión clara de hacia dónde debe ir la escuela y autoridad suficiente para realizar dicha visión. De acuerdo con esta lógica, la cultura escolar participativa que ha prevalecido en el sistema escolar español desde la década de 1980 es uno de los principales obstáculos para la modernización del sistema educativo, por lo que debe ser sustituida gradualmente por formas más

jerárquicas de gestión. En este sentido, una de las paradojas de la trayectoria de la NGP en Cataluña es que no está siendo adoptada debido a que el sistema es demasiado burocrático y/o jerárquico, sino porque es, aparentemente, demasiado democrático y horizontal. No obstante, como desarrollamos a continuación, también hemos identificado otro tipo de paradojas en el proceso de adopción y aplicación de dicha reforma.

Paradojas y omisiones en la re-contextualización de la NGP

Los *policy-makers* del campo educativo en Cataluña acostumbran a justificar su apoyo a las reformas de NGP escudándose en los informes Pisa. Sin embargo, al hacerlo, a menudo interpretan las recomendaciones que se extraen de este informe internacional de forma parcial e incluso sesgada. Por ejemplo, afirman que, según recomienda la OCDE, la autonomía escolar es la mejor estrategia para mejorar la calidad educativa. No obstante, omiten que la OCDE tiene un discurso más complejo al respecto. Este organismo internacional también apunta que, más allá de las reformas centradas a nivel de centro escolar, las reformas a nivel de sistema educativo también deben ser contempladas a la hora de promover la calidad y la equidad en educación de manera integral (OECD 2012). Ello es, de hecho, especialmente recomendado en relación a contextos educativos como el catalán, donde la segregación escolar es muy alta y se ha convertido en uno de los principales escollos para que el sistema educativo mejore sus resultados. Sin embargo, para los gobernantes, afrontar el problema de la segregación significaría tener que confrontar a las poderosas organizaciones de la escuela privada y a numerosos electores de clase media que no quieren ver sus opciones de elección de escuela restringidas. (BONAL, 2012) Por lo tanto, para los políticos catalanes, centrarse en promover reformas a nivel de escuela es políticamente más seguro, aunque no necesariamente sea más eficaz, que afrontar reformas a nivel de sistema.

En segundo lugar, la autonomía escolar en Cataluña ha acabado siendo interpretada y regulada como la desconcentración de tareas de gestión a nivel escolar, mientras que el significado 'pedagógico' de la autonomía escolar ha quedado más bien diluido y poco operacionalizado. Desde el punto de vista de la evidencia científica, este hecho es desafortunado en el sentido de que la autonomía pedagógica, y no la autonomía en materia de gestión, es la variable que correlaciona más positivamente con la eficacia educativa de acuerdo con los datos Pisa (véase OCDE, 2011). Pero, de hecho, este matiz es omitido en el discurso educativo oficial en Cataluña.

En tercer lugar, en Cataluña, la influencia de la NGP en el campo educativo ha conllevado la promoción de nuevas formas de dirección y liderazgo escolar. Entre otras consecuencias, ello significa que los proyectos educativos de

centro, de naturaleza inherentemente colectiva, pueden quedar subordinados al proyecto educativo de los directores. Una vez más, este tipo de medidas está lejos de las recomendaciones específicas de la OCDE, que abogan por un estilo de liderazgo más distribuido y menos unipersonal. En palabras de Pont (2010, p. 67, 70),

[the] school leadership concept advocated by the OECD never alludes to a single person, but to a group of people working together [...] The reality of school management is that the responsibilities are many and cannot fall on one person. It is important to see management as a team where responsibilities are distributed [...].

En conclusión, nuestra investigación muestra que las razones por las que la NGP ha sido adoptada en el ámbito catalán son similares a las que se han dado en otros escenarios europeos. Es más, de manera parecida a lo que se ha observado en otros contextos del sur de Europa (véase GRIMALDI; SERPIERI en este monográfico), en Cataluña, las reformas de la NGP se han llevado a cabo de forma parcial y están repletas de contradicciones y omisiones. Ello es en gran parte debido a cómo los *policy-makers* locales han interpretado y resignificado dichas políticas a la hora de reglamentarlas y operacionalizarlas en prácticas institucionales. Stephen Ball ya nos advertía hace más de dos décadas de que las políticas educativas son:

[...] representations which are encoded in complex ways (via struggles, compromises, authoritative public interpretations and reinterpretations) and decoded in complex ways (via actors' interpretations and meanings in relation to their history, experiences, skills, resources and context) (...). Policies shift and change their meaning in the arenas of politics; representations change, key interpreters (Secretaries of State, ministers, Chairs of Councils) change; (sometimes the change in key actors is a deliberate tactic for changing the meaning of policy). (BALL, 1993, p. 11)

Ahora bien, aparte de aspectos de carácter semiótico y de las estrategias discursivas de los actores, nuestro estudio muestra también que factores de naturaleza política y económica que interactúan en el ámbito de la política educativa local explican, en gran medida, la trayectoria errática que las políticas de NGP han seguido en Cataluña.

Notas

1. Estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD). Curso 2014/15.
2. N.E.: Centro educativo es otra denominación para escuela.
3. De acuerdo con la OCDE, un liderazgo no profesional se refiere al sistema que asigna directores sin la necesidad de tener una formación específica.
4. Con la aprobación de la reforma educativa del año 1995, los directores de centro debían reunir un conjunto de requisitos para postularse para el cargo y debían acreditar que cumplían dichos requisitos.
5. Desde la aprobación de la Constitución española en 1978, el estado ha transferido competencias a las distintas comunidades autónomas. Por razones históricas, políticas y culturales, Cataluña, el País Vasco y Galicia consiguieron contar con un mayor nivel de competencias.
6. Véase: <<http://www.gencat.cat/educacio/congresexit/cat/programa.html>>.
7. Véase: <<http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/opinio/ernest-maragall-mira-dels-centres-ningu-vol-ser-director-240106>>.
8. Véase el Decreto 294/2011, de 8 de marzo, 2011.
9. Véase: <http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=177449&cidio_ma=0&departament=4&canal=5>.

Referencias bibliográficas

- APPLE, M. W. *Educating the "Right" Way: Markets, standards, God, and inequality*. New York: Routledge, 2006.
- BALL, S. J. What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993.
- _____. What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 36, n. 3, p. 306-313, 2015.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- BENITO, R.; GONZÁLEZ, I. *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2007.
- BIOSCA, C. La comunitat educativa es posiciona davant la LEC. *Activitat Parlamentària*, n. 19, p. 20-24, 2009.
- BONAL, X. Education policy and school segregation in Catalonia: the politics of non-decision making. *Journal of Education Policy*, v. 27, n. 3, p. 401-421, 2012.
- BONAL, X.; TARABINI, A. The role of Pisa in shaping hegemonic educational discourses, policies and practices: the case of Spain. *Research in Comparative and International Education*, v. 8, n. 3, p. 335-341, 2013.

CALERO, J. *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. Madrid: CIDE, 2006.

ENGEL, L. C. Breaking the centre-periphery mould: exploring globalisation and educational governance in Catalonia. *Globalisation, Societies and Education*, v. 6, n. 3, p. 265-279, 2008.

EURYDICE. *School Autonomy in Europe Policies and Measures*. Brussels: Eurydice, 2007.

FERNÁNDEZ-POLANCO, V. El Futuro Incierto de la Enseñanza Pública. A Parte Rei. *Revista de Filosofía*, n. 50, p. 1-2, 2007.

FERRERA, M. The “Southern” Model of Welfare in Southern Europe. *Journal of European Social Policy*, v. 6, n. 1, p. 17–37, 1996.

FRÍAS DEL VAL, A. S. Los consejos escolares de centro en nuestra reciente historia legislativa. *Revista Participación Educativa*, n. 1, p. 8-14, 2006.

GALE, T. Policy Trajectories: treading the discursive path of policy analysis. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 20, n. 3, p. 393-407, 1999.

GARCIA-ALEGRE, E.; DEL CAMP-CANALS, M. ¿La corresponsabilidad es una estrategia de éxito? *Revista de Educación*, número extraordinario, p. 220-248, 2012.

GUNTER, H.; FITZGERALD, T. New Public Management and the modernisation of education systems 1. *Journal of Educational Administration and History*, v. 45, n. 3, p. 213-219, 2013.

KLITGAARD, M. B. Why Are They Doing It? Social Democracy and Market-oriented Welfare State Reforms. *West European Politics*, v. 30, n. 1, p. 172–194, 2007.

MARAGALL, E. *Com governarem l'educació*. Minister of Education Conference, Palau de la Generalitat, Barcelona, 21 de oct. 2009. Disponible en: <http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/13665/ca/conferencia-conseller-deducacio-ernest-maragall-governarem-leducacio.do>.

MARAGALL, E.; COLOMÉ, F. *Escola Nova*, Poble Lliure. Barcelona: RBA Editores, 2013.

MAROY, C. Convergences and Hybridization of Educational Policies Around ‘post-bureaucratic’ models of Regulation. *Compare*, v. 39, n. 1, p. 71–84, 2009.

ESPAÑA. Proyecto de Ley Orgánica para la Mejora Educativa. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2013). Disponible en: <<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lofce/20130517-aprobacion-proyecto-de-ley.pdf>>.

OECD. School autonomy and accountability: Are they related to student performance? *Pisa in Focus 9*, p. 1-4, oct. 2011. Disponible en: <<http://www.oecd.org/Pisa/48910490.pdf>>

_____. *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Paris: OECD, 2012.

PONT, B. Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales. *Participación educativa*, n. 13, p. 62-72, 2010.

REGUZZONI, M. Experiencias y experimentaciones en torno a la autonomía escolar en los países europeos. In: VILLA, A. (Ed.). *Autonomía Institucional de los Centros Educativos*. Bilbao: ICE de la Universidad de Deusto, 1994. p. 73-90.

SOTIROPOULOS, D. A. Democratization, Administrative Reform and the State in Greece, Italy, Portugal and Spain: Is There a 'model' of South European Bureaucracy? The Hellenic Observatory. The European Institute, 2004. Disponible en: <<http://eprints.lse.ac.uk/5682/1/Sotiropoulos17.pdf>>

VIDAL, F. La Llei d'Educació i el sistema educatiu. *Activitat Parlamentària*, n. 19, p. 8-19, 2009.

VILLARROYA, A.; ESCARDÍBUL, J. O. Políticas públicas y posibilidades efectivas de elección de centro en la enseñanza no universitaria en España. *Profesorado: Revista de curriculum y formación del profesorado*, v. 12, n. 2, p. 1-26, 2008.

WIBORG, S. Neo-liberalism and universal state education: the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980-2011. *Comparative Education*, v. 49, n. 4, p. 407-423, 2013.

Recevido em 29 de julho de 2015.

Aprovado em 18 de setembro de 2015.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152619>