

Economía política de la educación en tiempos de austeridad: mecanismos de gestión de la crisis en la política educativa catalana

Xabier Bonal¹; Antoni Verger²

Recibido: 08 de marzo de 2017 / Aceptado: 17 de mayo de 2017

Resumen. Muchos gobiernos europeos, especialmente en el Sur de Europa, han adoptado políticas de austeridad como respuesta común a la crisis económica y financiera internacional. Los recortes en el ámbito social han afectado a los presupuestos educativos y han obligado a los Estados a gestionar la crisis con estrategias políticas y discursivas. Este artículo desarrolla un análisis crítico sobre cómo el Estado español y el gobierno catalán en particular han gestionado el cambio educativo en un contexto de austeridad. Basándose en el enfoque de la economía política cultural de Bob Jessop y utilizando datos centrados en el caso catalán, el artículo explora los mecanismos y tecnologías de la gestión de la crisis y muestra cómo la crisis, en lugar de restringir la acción política del gobierno, es utilizada en realidad como oportunidad política para construir un nuevo modelo de política educativa.

Palabras clave: Crisis económica; Política educativa; reforma educativa; tecnologías discursivas; modernización conservadora.

[en] The political economy of education in times of austerity: mechanism of crisis management in the Catalan education policy

Abstract. Austerity policies have been a common response to the economic crisis of many European governments. The cuts in the social sphere have affected educational budgets and have forced states to manage the crisis with political and discursive strategies. This article develops a critical analysis on how the Spanish State and the Catalan government in particular have managed educational change in a context of economic austerity. Based on Bob Jessop's approach to cultural political economy and using data on the Catalan case, the article explores the mechanisms and technologies of crisis management and shows how the crisis, rather than restricting government policy action, has in fact been used as a political opportunity to build a new model of educational policy.

Keywords: Economic crisis; education policy; educational reform; discursive technologies; conservative modernization.

Sumario. 1. Introducción. 2. El enfoque de la economía política cultural para el análisis del cambio educativo. 3. Aproximación metodológica. 4. Variación: la política de austeridad y la base de una nueva agenda de políticas educativas. 5. Selección: la modernización conservadora de la política educativa catalana. 6. Retención: ¿una vía hacia una nueva hegemonía en política educativa?. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

¹ Universitat Autònoma de Barcelona
E-mail: xavier.bonal@uab.cat

² Universitat Autònoma de Barcelona
E-mail: antoni.verger@uab.cat

Cómo citar: Bonal, X.; Verger, A. (2017) “Economía política de la educación en tiempos de austeridad: mecanismos de gestión de la crisis en la política educativa catalana”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(2), 265-279.

1. Introducción

La crisis financiera mundial ha tenido un fuerte impacto en las sociedades del sur de Europa. La Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional han impuesto un fuerte marco de austeridad en esta región con el objetivo de recuperar el camino hacia el crecimiento económico y la confianza de los mercados financieros. En respuesta a estas presiones externas, se han establecido límites al déficit público y a la deuda, y en países como España incluso se han introducido cambios en la propia Constitución (Giannone, 2015).

A pesar de la importancia de las presiones y de las condicionalidades externas, los gobiernos nacionales y regionales no son simples receptores pasivos de prerrogativas internacionales en la gestión de la crisis (Guillén Rodríguez et al., 2016). De hecho, la intensidad de decisiones que se toman a escala estatal y autonómica es especialmente elevada cuando se trata de establecer recortes presupuestarios y de decidir qué sectores se pueden proteger de los recortes o cuáles verse más afectados por las medidas de austeridad. Por otra parte, estos mismos gobiernos utilizan la crisis como un momento de intervención decisiva en los procesos de reestructuración de diferentes sectores la administración pública (Hay, 2009), entre los que se incluye por supuesto la administración educativa.

En el contexto español, el caso catalán es paradigmático de la instrumentalización política de la crisis en un contexto de austeridad. En Cataluña, la crisis económica que comenzó oficialmente en 2008 generó un “momento privilegiado” para la introducción de importantes variaciones en la provisión, financiación y regulación de la educación. El gobierno de *Convergència i Unió* (CiU), que accedió al poder en 2010, llevó a cabo una serie de medidas de gestión de la crisis que dieron un impulso significativo a un conjunto de reformas de corte conservador.

Sobre la base de datos primarios y secundarios, en este artículo mostramos cómo tanto el gobierno catalán como el gobierno español han concebido y utilizado la crisis como un momento estratégico en la transformación estructural de la educación y, en particular, como una oportunidad política para avanzar en lo que sociólogos de la educación como Roger Dale y Michael Apple han denominado la “agenda conservadora-modernizadora” de la educación (Dale, 1989). Los datos que sirven de base a este artículo incluyen el análisis de documentos oficiales, archivos de medios de comunicación y entrevistas con actores clave de la educación (incluyendo miembros del Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña, representantes de los sindicatos de profesores y otros informantes clave).

El capítulo está estructurado como sigue. En la primera parte, reflexionamos sobre las principales características del enfoque de la economía política de la educación adoptado en este estudio de caso, centrándonos en los mecanismos evolutivos de variación, selección y retención. En un segundo apartado describimos la metodología utilizada en el análisis de las tendencias de la política educativa catalana en el

periodo de crisis económica, y particularmente desde la llegada al poder de CiU en 2010. En las siguientes secciones presentamos nuestros datos de acuerdo a cada uno de los tres mecanismos evolutivos descritos. Finalmente, en la última parte del texto discutimos los principales resultados y presentamos las conclusiones.

2. El enfoque de la economía política cultural para el análisis del cambio educativo

La última crisis económica internacional se ha ensañado especialmente con las políticas sociales y de equidad de los países del sur de Europa (Guillén Rodríguez et al, 2016; Lombardo y León, 2015). Los contextos de crisis son proclives a la introducción de cambios en las políticas sociales y en los sistemas de bienestar a diferentes niveles (Hay, 2009). Las respuestas de los gobernantes a la crisis pueden ir desde la interrupción de determinados programas sociales por falta de presupuesto a la reestructuración más profunda de la gobernanza de diferentes ámbitos de política sectorial.

Por regla general, las crisis producen un efecto paradójico en las políticas de bienestar. Por un lado, dado que las crisis económicas generan más desempleo y pobreza, incrementan la población potencialmente beneficiaria de las políticas sociales. Por el otro lado, a raíz de las restricciones presupuestarias que conllevan, las crisis dificultan que se amplíe la cobertura de la política social bajo las fórmulas de provisión de servicios convencionales (Andreotti y Mingione, 2016). Esta contradicción da pie a que muchos gobiernos, en período de crisis económica, se replanteen la adopción de re-estructuraciones profundas en los diferentes ámbitos de la política social, incluyendo la municipalización y externalización de los servicios públicos, o la adopción de reformas de corte gerencial y eficientista en el sector público. No obstante, la introducción de este tipo de cambios acostumbra a generar algún tipo de rechazo u oposición, tanto entre los usuarios como entre los trabajadores públicos. Es por ello que los gobiernos reformistas deben articular una serie de estrategias políticas y discursivas en caso de querer aplicar con éxito su programa de reformas.

El desarrollo teórico de Bob Jessop sobre la economía política cultural proporciona un marco conceptual útil para estudiar la gestión de la crisis en el ámbito de la educación pública. Según este autor, en todas las transformaciones institucionales, los factores materiales y semióticos interactúan a través de los mecanismos evolutivos de la variación (relacionada con la emergencia de nuevas prácticas), la selección (relacionada con el privilegio de determinadas prácticas) y la retención (relacionada con la implementación y mantenimiento de las mismas) (Jessop 2010). Este marco conceptual es especialmente valioso desde un punto de vista heurístico y analítico. Las categorías de variación, selección y retención pueden contribuir a identificar de manera más sistemática la secuencia de contingencias, eventos, formas de agencia y tecnologías de poder involucradas en la adopción de nuevas medidas políticas, así como los mecanismos específicos que conducen o inhiben el cambio de políticas.

La *variación* comienza cuando los discursos y las prácticas dominantes de la política necesitan ser revisados por una serie de circunstancias. Estas circunstancias incluyen el descontento popular con la oferta educativa, o una insatisfacción generalizada inducida por los malos resultados de un país, por ejemplo, en evaluaciones

estandarizadas internacionales como el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA en sus siglas en inglés) (Phillips y Ochs, 2003). Otras circunstancias están más bien relacionadas con fenómenos de carácter más sistémico, incluyendo las presiones globales a las que los países se enfrentan para convertirse en una “economía del conocimiento”, o los desafíos educativos que necesitan abordar para superar la crisis económica (Robertson, 2005). Todos estos elementos y circunstancias presionan a los responsables políticos para introducir cambios sustantivos en los sistemas educativos.

La *selección* de medidas políticas específicas por parte de los responsables políticos es otro momento clave en la reforma de la política educativa. Implica la identificación de los problemas existentes, así como de las posibles soluciones políticas asociadas a los problemas en cuestión. Cuando se trata de seleccionar entre alternativas políticas a determinados problemas, los gobiernos se apoyan cada vez más en la evidencia empírica. Sin embargo, las creencias y las ideologías actúan como filtros importantes en los procesos de selección de políticas y, en concreto, en los procesos de selección de las evidencias utilizadas como base para las decisiones políticas.

La *retención* representa un paso final y necesario para la consolidación del cambio de política. Hay muchas políticas que son seleccionadas por los responsables políticos, pero a menudo terminan por no ser finalmente aplicadas o se convierten en efímeras. La retención de nuevas políticas educativas significa su institucionalización e inclusión en el marco regulativo y en la red de prácticas educativas de un sistema (Colyvas y Jonsson, 2011). La retención conlleva que los gobiernos tengan que enfrentarse a menudo con la oposición de otras fuerzas sociales (incluidos partidos políticos de la oposición, sindicatos docentes, medios de comunicación, etc.). Para superar esa oposición y avanzar en sus opciones políticas, los gobiernos despliegan una amplia gama de tecnologías de poder, tanto de tipo material como semiótico.

3. Aproximación metodológica

La revisión de las principales tendencias en la política educativa entre 2010 y 2015 se ha basado fundamentalmente en la metodología del análisis documental y en la realización de entrevistas complementarias puntuales a responsables políticos y técnicos del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña.³ El trabajo se estructuró en nueve dimensiones de la política educativa que han sido especialmente relevantes en Cataluña en los últimos años. La selección de estas dimensiones respondió a los criterios siguientes: 1) la identificación de los principales ejes de política educativa internacional que han marcado la agenda política global de los últimos años, 2) la revisión del marco normativo en educación desplegado en Cataluña, 3) la evolución y cambio de comportamiento de los principales indicadores educativos, 4) el vaciado de noticias de prensa especializada y no especializada en educación y 5) la realización de entrevistas a agentes clave en el panorama de la política educativa catalana. En base a estos criterios los ejes de análisis que se seleccionaron fueron los siguientes: financiación, profesorado, autonomía de centro, políticas de evaluación, mejora del rendimiento escolar, políticas de equidad, atención a la di-

³ Véase una descripción más detallada de la metodología en Bonal y Verger (2013)

versidad, políticas de relación entre educación y empleo y políticas de relación entre escuela-familia-entorno.

Para cada uno de estos ejes, se exploraron las tendencias de política educativa global, especialmente las fijadas por la UE y la OCDE como agentes clave en la difusión de políticas educativas a escala internacional. Asimismo, se identificaron las principales propuestas del gobierno catalán en la materia, se analizó el despliegue normativo correspondiente y se valoraron los indicios relativos al impacto de las principales medidas tomadas por el gobierno de la Generalitat.

La revisión normativa y documental se complementó con la realización de nueve entrevistas a agentes clave de la política educativa catalana. Por un lado, entrevistamos a cuatro personas con responsabilidades políticas en los gobiernos anteriores al periodo analizado (es decir, entre 2003 y 2010) o con responsabilidades sindicales. Por otro lado, se realizaron asimismo cinco entrevistas a responsables políticos del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña durante el periodo analizado.

La combinación de la revisión documental y de las entrevistas nos proporciona una amplia perspectiva acerca de la dirección de la política educativa en la etapa de mayor crisis económica, y nos permite analizar los principales cambios llevados a cabo a partir de la perspectiva de la economía política desarrollada por Jessop (2010).

4. Variación: la política de austeridad y la base de una nueva agenda de políticas educativas

Cuando CiU ganó las elecciones de 2010 (con resultados que le acercaron a la mayoría absoluta), el gobierno catalán introdujo inmediatamente un discurso público de extrema austeridad económica. Entre 2010 y 2013, el gasto público en educación se redujo en un 20% (Bonal y Verger, 2013: 31), convirtiéndose en uno de los países europeos que más redujo el presupuesto de educación (Eurydice, 2013). Los recortes dejaron el gasto público en educación cercano al 3% del PIB, y muy lejos de la media de la UE (5,4%). La contención presupuestaria afectó especialmente a los costes de funcionamiento de las escuelas e institutos, pero también comportó la supresión de servicios complementarios del sistema de educación pública. La denominada ‘sexta hora’⁴ se eliminó de la mayoría de escuelas públicas y se redujeron significativamente servicios compensatorios para los estudiantes en riesgo. Los gastos de personal - incluidos los salarios de los docentes- disminuyeron un 5% en tres años. El profesorado vio reducido significativamente su poder adquisitivo, al tiempo que se eliminaron algunos de los beneficios asociados a la experiencia o al desarrollo de determinados proyectos educativos. Entre 2008 y 2013 el profesorado aumentó un 3%, mientras que el número de alumnos de primaria y secundaria aumentó en más de un 20% (Bonal y Verger, 2013: 50). El Gobierno de Cataluña redujo en más de un 50% la financiación de la educación preescolar y aumentó las tasas de matrícula en los ciclos formativos de grado superior. Asimismo, en 2013, el Departamento de Educación cerró 61 aulas de primer año escolar en las escuelas públicas, por sólo 10 en las

⁴ La ‘sexta hora’ se denominó a la medida adoptada por el gobierno tripartito (2003-2010) de equiparar el horario escolar entre el sector público y el concertado.

escuelas concertadas.⁵ En conjunto, el efecto de la austeridad en la educación significó una reducción en el gasto público por alumno en el sector público que duplicó los recortes sufridos por el sector privado subvencionado (Martínez y Albaigés, 2013).

Estas medidas de austeridad se sustentaron en discursos que sirvieron como estrategia de legitimación y definieron el escenario para la variación en la política educativa. Tres discursos diferentes pueden identificarse como dispositivos de legitimación. El primero se refiere a la inevitabilidad de los recortes y a la singularidad de la austeridad como opción política única en un contexto de profunda crisis económica. La austeridad no se presentó como una elección política o ideológica, sino como el resultado de un momento histórico impuesto externamente y absolutamente inevitable.

El segundo discurso se refiere a la estrategia política habitual de ubicar la responsabilidad de la crisis financiera en el gobierno anterior. Durante siete años (2003-2010), la coalición progresista que gobernó Cataluña aumentó los gastos de educación en un 12% (básicamente como consecuencia del aumento del número de horas lectivas en las escuelas públicas). El gobierno conservador presentó este aumento como claramente excesivo e irresponsable y como una de las principales causas del déficit financiero en educación. Curiosamente, en los siete años previos del gobierno conservador (1996-2003) el gasto público en educación aumentó en un 7,7% (cerca del incremento del gobierno progresista si se deducen los costes de la extensión de la jornada escolar).

Por último, un tercer pilar discursivo se basó en transferir una parte sustancial de la responsabilidad de los recortes al gobierno español, así como a otras agencias externas. La aprobación del Real Decreto RD 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en educación, aprobado por el gobierno del Partido Popular, sirvió como factor externo para justificar algunos de los recortes. Curiosamente, el gobierno catalán criticó públicamente el hecho de que el Decreto invadiera su espacio competencial, al tiempo que aplicaba todas las medidas previstas en la norma (el aumento de las ratios alumnos-profesor, la reducción de las sustituciones de profesorado, el incremento sustancial de tasas universitarias y la introducción de una mayor flexibilidad en los contratos de los profesores). Por supuesto, el discurso político se encargó de reforzar la idea de que la calidad del sistema educativo no se vería afectada en absoluto por los recortes presupuestarios. En definitiva, los recortes se presentaron como una estrategia de racionalización del gasto público y como medidas que en ningún caso iban a afectar a la calidad educativa.

El contexto de crisis se proyecta, por lo tanto, en una serie de opciones de política educativa que se caracterizan por una reducción significativa de recursos del sector público y que se legitiman por varias narrativas que claramente buscan reducir la responsabilidad política directa del gobierno. Sin embargo, el mecanismo de variación no se reduce a estos hechos de naturaleza más reactiva. Según Jessop, dicho mecanismo se activa cuando los discursos y prácticas dominantes de las políticas necesitan ser revisados debido a una variedad de circunstancias (Jessop, 2010). En

⁵ Las escuelas concertadas son escuelas de origen privado que desde los años ochenta han sido incorporadas al sistema público (Mellizo-Soto, 2002). Estas escuelas reciben financiación pública, pero a cambio deben cumplir con una serie de regulaciones estatales en materia de gratuidad, currículum y admisión del alumnado. En Cataluña, en niveles educativos obligatorios, representan el 28% de la matrícula. Véase: <http://ensenyament.gencat.cat/ca/departament/estadistiques/estadistiques-ensenyament/curs-actual/>

el ámbito educativo, estos discursos y prácticas suelen estar relacionados con indicadores de resultados del sistema (nivel de deserción escolar, falta de mano de obra suficientemente calificada, bajos resultados en las pruebas estandarizadas internacionales). La calidad de la educación suele colocarse entonces en primera línea de la política educativa y se convierte en el ‘paraguas’ que legitima la adopción de las nuevas medidas que deben asegurar la mejora de los resultados.

Este es el contexto en el que el Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña lanza los nuevos programas e instrumentos políticos. Las políticas educativas, se subraya, deben variar para responder eficazmente a los desafíos que plantea la crisis económica. Nuevas competencias adaptadas al mercado de trabajo, participación real de los empresarios en el diseño de la Formación Profesional, mejores sistemas de formación de docentes, dispositivos pedagógicos para combatir el fracaso escolar o refuerzo de las direcciones escolares son algunos campos que configuran la nueva gestión pública educativa (Verger y Curran, 2014).

Hasta qué punto estos programas constituyen una “nueva” agenda de política educativa no es una cuestión obvia. Cabe señalar que la mayoría de las medidas puestas en marcha deben ser desarrolladas a coste cero, ya que la crisis financiera y la política de austeridad no permiten el aumento del gasto. En este contexto, el Departamento de Educación presentó un documento estratégico para establecer las nuevas direcciones en la política educativa. El documento, titulado *Ofensiva de país a favor del éxito escolar*, lanzado en 2010, contiene cinco objetivos centrales, la mayoría centrados en la mejora del rendimiento escolar y ninguno referido a la equidad o a la educación compensatoria (Departamento de Enseñanza, 2010). Paradójicamente, un documento estratégico destinado a reducir el fracaso escolar adopta un enfoque de “eficacia escolar” y prácticamente omite el contexto social de los estudiantes.

Dicho plan de acción prevé intervenciones en ámbitos como el currículo escolar, la atención individualizada a alumnos de bajo rendimiento, los nuevos métodos de enseñanza, la mejora de los hábitos de lectura, la profesionalización docente, la autonomía escolar, el liderazgo escolar, la participación de la familia y de la comunidad o las acciones contra el absentismo escolar. Estas medidas, sin embargo, se han desarrollado desigualmente o se han aplicado de manera escasamente planificada (Bonal y Verger, 2013). El mecanismo de selección nos aporta una mayor información acerca de la naturaleza de las soluciones políticas emprendidas, su naturaleza ideológica y potencialmente contradictoria.

5. Selección: la modernización conservadora de la política educativa catalana

Roger Dale utilizó la expresión “modernización conservadora” para referirse a la transformación de la política educativa asociada al Thatcherismo (Dale 1989). La principal característica de la modernización conservadora fue la capacidad de establecer una agenda política para el crecimiento económico y el bienestar social, combinando enfoques neoliberales y neoconservadores (Apple, 2013). La educación en el Reino Unido, como en los Estados Unidos, fue reformada por una ideología de mercado por lo que respecta a las lógicas de provisión y financiación, y por una lógica del *Back to Basics* en relación con la reforma curricular y la conceptualización de estilos de enseñanza.

Curiosamente, estas reformas tuvieron lugar en un contexto de crisis económica. La reacción política de Gran Bretaña ante la crisis de 1979 dio lugar a una política económica y social neoconservadora y neoliberal. La crisis actuó como un catalizador que facilitó la aparición de nuevas narrativas y otorgó legitimidad para la construcción de una nueva agenda política (Hay, 1996). El *thatcherismo* trajo consigo una transformación estructural en la forma en que se concibió la política social (Offe, 1985, Hay, 1999). En cuanto a la educación, la *Technical and Vocational Education Initiative* (TVEI), simbolizó un giro hacia una política educativa más emprendedora y proactiva y el abandono de un tipo de toma de decisiones basadas en la presión de la demanda y demasiado dependiente de los diferentes grupos de interés (Dale 1989). Las medidas educativas bajo el *Thatcherismo* fueron cuidadosamente seleccionadas y acompañadas de su narrativa correspondiente. No hay duda de que el *Thatcherismo* estableció un nuevo paradigma de política educativa.

¿Por qué no ocurrió un proceso similar en España en el mismo período? Hay varias razones relacionadas con la evolución contemporánea de la política española y catalana que pueden explicar diferentes ritmos y direcciones en las reformas de las políticas sociales y educativas (Bonal y Rambla 1996, Bonal 2000). En España, esos mismos años estuvieron marcados por la reciente transición a la democracia y la necesidad de completar servicios sociales básicos que simplemente no existían. De hecho, la década de 1980 fue testigo de la consolidación de la escolarización de masas en España, con décadas de retraso respecto a lo ocurrido en otros países europeos. Tal expansión se produjo en un contexto de expectativas cada vez mayores sobre las ventajas de la inversión educativa para la movilidad social. En España o Portugal, paradójicamente, el proceso de expansión de la escuela de masas tuvo lugar simultáneamente al proceso de crisis económica y educativa (Stoer, 1994; Bonal y Rambla, 1996). La crisis limitó claramente las posibilidades de satisfacer las altas expectativas de las clases bajas y medias de experimentar la movilidad ascendente gracias a su inversión educativa, pero las presiones para una educación pública y de calidad fueron lo suficientemente fuertes como para permitir la construcción de un sistema universal de educación pública por vez primera.

Estas son algunas de las razones que nos ayudan a entender por qué la modernización conservadora no tuvo lugar en la década de 1980 en países del sur de Europa, como España. De hecho, la derecha política en España luchó no para introducir la reforma educativa, sino para mantener una serie de privilegios que las escuelas privadas religiosas disfrutaban durante el franquismo. La política educativa fue un campo de batalla política entre, por un lado, los sectores de izquierda que luchaban por el derecho a la educación y el fortalecimiento y consolidación de un sistema de educación pública y, por el otro, los partidos de la derecha política, que representaban los intereses de la Iglesia Católica y de otros sectores de la patronal educativa con el objetivo de mantener la financiación pública de la educación al sector privado sin tener que ofrecer contrapartidas sustanciales (Bonal 2000).

Sólo recientemente las políticas educativas española y catalana parecen haber emprendido una vía de modernización conservadora. Las narrativas políticas sobre el “fin del Estado de bienestar”, ausentes todavía a principios de la década de 1980, entraron progresivamente en escena.⁶ En Cataluña, la victoria de la coalición nacio-

⁶ Véase por ejemplo <http://www.elpuntavui.cat/noticia/article/3-politica/17-politica/465108-duran-alerta-que-lestat-del-bienestar-es-insostenible.html>

nalista conservadora en 2010 trajo consigo una política y un discurso de austeridad, pero también un uso de la crisis para introducir progresivamente una serie de medidas de reforma educativa. La naturaleza de las medidas seleccionadas conforman lo que puede entenderse como una forma de modernización conservadora, incluyendo tanto iniciativas liberalizadoras y orientadas al mercado como medidas básicas de intervención orientadas a garantizar los contenidos y la enseñanza apropiados.

Queda fuera del alcance de este trabajo describir con detalle las medidas aprobadas por el gobierno catalán durante los últimos años. Las reformas más orientadas al mercado incluyen medidas como la ampliación de las zonas escolares, el establecimiento de tasas en cursos de formación profesional, nuevos sistemas de gestión escolar de corte gregocista, y nuevos mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Estas reformas se han introducido junto con otras estrategias orientadas a prescribir el currículum escolar (a través de publicaciones de documentos sobre las competencias en cada ámbito curricular), a auditar escuelas con bajos niveles de rendimiento o a reducir el apoyo a diferentes tipos de actividades complementarias o extraescolares (Bonal y Verger, 2013).

Una narrativa específica ha apoyado este proceso de selección. En ella se pueden identificar dos niveles discursivos. El primero se refiere a aquellos aspectos contextuales que enmarcan las medidas emprendidas en un contexto de crisis. Dentro de este nivel discursivo se distinguen tres dispositivos principales:

- *El énfasis en las imposiciones externas.* Un mecanismo para transferir la responsabilidad de las opciones de política tiene que ver con la necesidad de responder a los requisitos específicos impuestos por organismos suprarregionales. Las políticas de la UE y la necesidad de controlar el déficit público y, en particular, el marco normativo español, constituyen claras limitaciones que enmarcan las opciones reales de las reformas políticas. Se asume de este modo que las opciones locales de política educativa están limitadas por marcos regulativos externos y superiores.
- *La ineficiencia del sector público.* La ineficacia de determinadas formas de gestión pública se identifica como parte del problema. La necesidad de cambiar las “antiguas formas de gestión pública” se presenta como una reforma necesaria para superar la crisis.
- *El paradigma de mantenimiento de la calidad.* Altamente vinculado con el dispositivo discursivo anterior, gracias a los aumentos de eficiencia es posible mantener altos niveles de calidad educativa a pesar de la reducción presupuestaria. Por lo tanto, una mejor gestión pública, generalmente por la vía de emular al sector privado, se convierte en la clave para ofrecer los mismos servicios, o incluso mejores, de forma menos costosa.

El segundo nivel discursivo tiene que ver con la evidencia seleccionada que se utiliza para legitimar las nuevas medidas. Lo que resulta especialmente relevante para evaluar críticamente la política educativa es qué evidencia se utiliza (y cuál se ignora) y cómo se utiliza (sus formas de instrumentalización). Además, un mecanismo adicional aparece como estrategia discursiva. Se trata de la apropiación de ciertos resultados, claramente producto de la crisis o de factores ajenos a la acción política, como resultado de un proceso de toma de decisiones propio. Este mecanismo de “apropiación” es visible en la auto-atribución de la reducción del abandono escolar

prematureo desde la crisis (una tendencia clara en todos los países como consecuencia de la crisis) o en la mejora de resultados educativos asociada a determinados programas (sin que exista ninguna evaluación de su impacto).

Los mecanismos discursivos se utilizan para construir una narrativa coherente sobre la necesidad y la superioridad de las medidas impulsadas por el gobierno. La mayoría de los ejemplos de selección e instrumentalización de evidencias se pueden identificar en cómo los resultados de PISA son seleccionados e interpretados. Las supuestas virtudes de la autonomía de la escuela y su impacto en los resultados educativos (sin evidencia concluyente que apoye esta relación), o la comparación sesgada con otros sistemas educativos para justificar reformas como, por ejemplo, la introducción de grupos de nivel (*tracking*), son algunos ejemplos que ilustran los procesos de selección e instrumentalización de los resultados en las pruebas PISA (Bonal y Tarabini, 2013). El gobierno catalán también utiliza fuentes de PISA para justificar los cambios que ha introducido en materia de liderazgo escolar. Mientras que la OCDE recomienda avanzar hacia formas de liderazgo escolar compartido, el gobierno catalán no tiene en cuenta esta recomendación y consolida en cambio un estilo de dirección escolar más individual y jerárquico en el que se concibe al director o directora no sólo como un líder pedagógico sino que también como un jefe de personal (Collet-Sabé, 2017, Verger y Curran 2014).⁷

6. Retención: ¿una vía hacia una nueva hegemonía en política educativa?

El uso de la crisis como oportunidad para introducir un nuevo paradigma de política educativa no garantiza necesariamente su consolidación y mantenimiento. En realidad, como dice Colin Hay, la crisis debe ser entendida como un momento decisivo para “reafirmar el cambio social y político” (Hay, 1999: 317), lo que implica necesariamente un proceso dinámico e incompleto. Por lo tanto, la crisis como impulso para el cambio político tiene que lidiar con las contradicciones políticas y sociales, porque la intervención estatal se sitúa habitualmente en medio de diferentes paradigmas políticos. Lo que resulta crucial en este contexto es evaluar cómo se narra la crisis y sus contradicciones intrínsecas. ¿Cómo pueden retenerse las nuevas medidas políticas y los nuevos discursos como parte de una nueva forma de hegemonía? ¿Qué mecanismos se han puesto en marcha para “convencer” a la opinión pública, y en este caso persuadir a la comunidad educativa, sobre las virtudes de las reformas?

La retención de las nuevas medidas depende en gran medida de su capacidad de penetración en el sistema y de aparecer como eficientes, legítimas e incuestionables. De hecho, si bien la crisis ofrece un contexto oportunista para introducir cambios, también abre espacios de resistencia al cambio. Las luchas políticas son más agudas y las incertidumbres sobre los peligros de mantener ciertos derechos (y ocasionalmente los privilegios) pueden aumentar las actitudes más conflictivas entre los diferentes sectores. Las narrativas sobre el cambio se convierten en una parte crucial de la estrategia para enfrentarse con la oposición política y con el propio sector educativo. La capacidad del discurso político para presentar las nuevas medidas (que

⁷ Véase por ejemplo <http://www.fapel.net/labandonament-escolar-baixa-dotze-punts-en-una-d%C3%A8cada> and http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/grans-reptes/aixecar-catalunya/235309/resultats-pisa-catalunya-mostren-sistema-supera-equitat-mitjana-locde-sapropa-lexcellencia-comprensio-lectora.html

no forman necesariamente una política educativa completa y coherente) y para gestionar presiones y críticas se convierte en un aspecto clave del proceso de retención y consolidación de un nuevo paradigma político.

Por supuesto, la crisis es tanto una oportunidad para el cambio como un momento crítico de gestión política. Los procesos de toma de decisiones pueden ser los acertados, o aumentar lo que Offe llamó lúcidamente la “crisis en la gestión de la crisis” (Offe, 1985). En el caso de Cataluña entendemos este proceso como abierto e inacabado. El gobierno intenta retener nuevas políticas a través de narrativas específicas que parecen funcionar en ciertos momentos y para sectores específicos, a pesar de que también han sido cuestionadas por fuerzas contra-hegemónicas dentro de la comunidad educativa.

Para desarrollar este análisis, es importante observar qué tecnologías se utilizan para retener políticas y discursos en los imaginarios colectivos. Como señala Jessop:

“Las tecnologías tienen un papel clave en la selección y retención de imaginarios específicos, en la medida en que proporcionan puntos de referencia no sólo para la creación de significados, sino también para la coordinación de acciones entre personas, organizaciones y redes. Las políticas, las técnicas de decisión política, los instrumentos de política y la evaluación de políticas son tecnologías importantes a este respecto, ya que cada una, a su manera, contribuye a la selección y retención de sus discursos políticos asociados” (Jessop, 2010: 339).

En la sección anterior hemos identificado las tecnologías específicas utilizadas como parte del proceso de selección. En esta sección nos referimos a otras tecnologías asociadas a consolidar un discurso de cambio educativo exitoso. Estas tecnologías no siempre adoptan la misma forma institucional. Van, como sugiere Jessop, desde el uso de algunos instrumentos específicos de política hasta una retórica concreta destinada a consolidar el discurso del cambio en positivo. Lo que tienen en común estas tecnologías es que pueden considerarse como mecanismos para consolidar una nueva dirección de política educativa y para contrarrestar las fuerzas críticas que actúan oponiéndose a ella.

Empíricamente, podemos identificar tres tecnologías que el gobierno catalán ha desarrollado para retener el cambio en la política educativa:

1) *La cooptación de actores críticos potenciales de la comunidad educativa.* Desde el principio, el Departamento de Educación ha subrayado en sus discursos el papel clave de los profesores y de las familias en tiempos de crisis. El profesorado ha sido identificado como un colectivo que ha actuado con profesionalización y sacrificio en momentos críticos, y que ha mantenido la calidad de la educación a pesar de las medidas de austeridad.⁸ El Departamento de Educación ha intentado compensar la reducción de los salarios y las condiciones de trabajo de los profesionales de la educación buscando tratar al sector docente como aliado en la lucha por mantener la calidad de la educación. Esta estrategia, por supuesto, no ha detenido las manifestaciones políticas y las críticas procedentes del sector de los sindicatos docentes. Pero

⁸ http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/grans-reptes/aixecar-catalunya/281067/irene-rigau-anys-dificils-professorat-demostrat-gran-capacitat-dentendre-vol-dir-servei-public.html

es importante no minimizar el efecto que este discurso de cooptación haya podido tener en amplios sectores del profesorado.

Un segundo sector que el discurso político ha buscado cooptar y hacer cómplice en la gestión de la crisis es el de las familias. En este caso, la estrategia ha pasado por hacerlas claramente corresponsables del proceso educativo. El lanzamiento de un programa de incitación a la lectura, por ejemplo, subrayó el papel clave de los padres y madres para estimular la práctica de la lectura después de la escuela. El documento *Un plan de acción nacional para el éxito educativo* también subraya el papel clave que las familias deben desempeñar para luchar contra el fracaso y la deserción escolar. De esta manera, el gobierno ha buscado claramente la corresponsabilidad al involucrar a las familias en los objetivos de política educativa.

Cabe destacar que en ambos casos el Departamento de Educación trata de evitar a los representantes institucionales de cada sector y lanza discursos generales y propuestas dirigidas a todo el colectivo. De esta manera se socava el reconocimiento público de las organizaciones legítimas con las que se negocian directamente presupuestos o condiciones de trabajo.

2) *El control de la evaluación de la política educativa.* Una segunda tecnología utilizada para mantener las nuevas directrices de la política educativa tiene que ver con los sistemas institucionalizados de evaluación de políticas y programas. El *Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo* es una institución vinculada orgánicamente al Departamento de Educación. Sus productos de evaluación responden a las directivas del Departamento y suelen estar asociados a los programas y políticas gubernamentales. El segundo gobierno tripartito (2007-2010) aprobó en noviembre de 2010 la creación de una agencia independiente de evaluación de la educación, justo antes de las elecciones autonómicas. Sin embargo, la primera medida adoptada por el nuevo gobierno conservador fue la de suspender la creación de una agencia independiente, bajo el argumento de que sería demasiado costosa e inapropiada en un contexto de austeridad.

Los datos públicos son muy escasos y los datos críticos (como los resultados de los estudiantes y de los centros) raramente se comparten con los investigadores. Esta práctica establece claros límites a la capacidad de crítica. Cuando estas críticas aparecen el Departamento de Educación reacciona cuestionando la validez de los datos utilizados o incluso cuestionando la calidad científica de las publicaciones. Esta política de evaluación, aunque controvertida, ha permitido presentar evaluaciones seleccionadas para defender programas específicos.

3) *Activismo aparente: la política de las pequeñas reformas.* Por último, la ausencia de una evaluación planificada y el bajo nivel de rendición de cuentas de la política educativa han facilitado una política de producción de diversas y pequeñas reformas. El Departamento de Educación ha lanzado un gran número de nuevos dispositivos y nuevos programas que, a pesar de sus bajos niveles de financiación, proporcionan una imagen de activismo político ante la opinión pública. Varios dispositivos escolares para prevenir el fracaso escolar, programas para mejorar la práctica de la lectura, cambios en el programa de formación de profesorado, nuevos programas de FP, son algunos ejemplos de una forma de activismo que, más allá de introducir innovación en el sistema educativo, ayudan a desviar la atención de las medidas más impopulares en un contexto de crisis económica.

La combinación estratégica de estas tecnologías de poder ha permitido que hasta la fecha el gobierno catalán no se haya tenido que enfrentar a una huelga general del sector educativo. Es este un hecho notable si tenemos en cuenta que las huelgas sectoriales son un recurso de acción bastante común en el sur de Europa, y que se trata de uno de los gobiernos que ha aplicado los recortes presupuestarios más severos en educación desde la llegada de la democracia.

7. Conclusiones

En este artículo se han revisado los cambios políticos que se han dado en el sistema educativo en Cataluña en el contexto de la crisis financiera que eclosiona en el año 2008. Estos cambios han sido sustantivos y han afectado a las áreas de gobernanza de la educación más relevantes, incluyendo la financiación, la regulación y la provisión educativas.

La crisis financiera y las condicionalidades externas asociadas -es decir, el marco de austeridad impuesto por las organizaciones internacionales- han funcionado como una fuerza causal, pero también como telón de fondo para legitimar una serie de cambios políticos que fueron predefinidos como deseables por el gobierno en el poder desde 2010. Los recortes presupuestarios aplicados por el primer gobierno catalán desde esa fecha han sido claramente selectivos desde el punto de vista ideológico y político. Los recortes afectaron más al sector público que al privado concertado, y socavaron las políticas de equidad al tiempo que se invirtieron más recursos en la promoción de políticas centradas en la eficacia escolar. Los recortes presupuestarios también han supuesto menos inversión en la promoción de la autonomía pedagógica de la escuela o en las relaciones entre la escuela y la comunidad, a la vez que se han impulsado estilos de liderazgo escolar de corte gerencialista y políticas de elección escolar. Los recortes también han impedido la creación de una agencia independiente de evaluación de la educación, pero no han alterado el programa estandarizado de evaluación que todas las escuelas catalanas deben pasar anualmente y que está directamente gestionado y dirigido por el gobierno.⁹

En el contexto analizado, las narrativas políticas y otras tecnologías de poder se han combinado con medidas de cambio específicas a través de los tres mecanismos de variación, selección y retención en la reestructuración del sistema educativo de las que nos habla Jessop (2010). Las interacciones estratégicas y dialécticas entre estos mecanismos han contribuido a completar un proceso de cambio educativo que ha aprovechado la crisis económica para consolidar progresivamente una agenda de modernización conservadora del sistema educativo.

Nuestro análisis ha demostrado que los mecanismos de variación, selección y retención no operan de forma absolutamente lineal y acoplada, e incorporan sus propias contradicciones. Así, el proyecto de modernización conservadora no es completo. Su éxito puede depender en gran medida de la capacidad del gobierno de ofrecer resultados sustantivos a la opinión pública y de su capacidad para utilizar estratégica y apropiadamente las tecnologías de poder descritas. Es decir, el proyecto de modernización conservadora tendrá éxito en la medida en que el gobierno sea capaz

⁹ Véanse análisis completos de los recortes en educación en el periodo de crisis en Martínez Celorrio (2016) o Bonal (2017, en prensa).

de hacerlo hegemónico. Sin embargo, este proceso no puede asegurarse fácilmente y depende en gran medida de la posibilidad de lograr la aceptación social y entre la comunidad educativa de un discurso que se presenta en forma tecnocrática, pero que es profundamente ideológico en su naturaleza.

En la actualidad, la resistencia política sigue teniendo lugar a diferentes escalas, y especialmente dentro de la comunidad educativa que reclama la protección de la educación pública y que se moviliza articulando diferentes repertorios de acción – aunque, por sorprendente que parezca, no se han producido huelgas sectoriales significativas en el período post-crisis –. Además, en Cataluña, se ha articulado en los últimos años un movimiento a favor de la innovación pedagógica que ha tenido mucho impacto mediático así como entre los miembros de la comunidad educativa y que, en cierta manera, ha desplazado de la agenda política el debate sobre los recortes presupuestarios y sus efectos.¹⁰ En todo caso, si bien la crisis ha devenido una ventana de oportunidad para la consolidación de los cambios estructurales detallados en este artículo, también abre el espacio para la resistencia, la articulación de propuestas y para reaccionar ante la falta de credibilidad que conllevan determinadas medidas educativas. En este proceso dialéctico de tensión se sitúan el cambio o la permanencia de la política educativa.

8. Bibliografía

- Andreotti, A., & Mingione, E. (2016). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 252-266.
- Apple, M. (2013) *Educating the Right Way: Markets, Standards, God and Inequality*. New York: Routledge.
- Bonal, X. (2017, en prensa). La desinversió pública en educació en temps de crisi: opcions explícites i implícites de política educativa i efectes sobre les desigualtats (2010-2015). En: Pedró, F. y Albaigés, B. *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Bonal, X. and A. Verger (2013). *L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Bonal, X. (2000). Interest Groups and the State in Contemporary Spanish Education Policy. *Journal of Education Policy*, 15 (2), pp.201-216. doi: 10.1080/026809300285908.
- Bonal, X. and Rambla, X. (1996) Is there a Semiperipheral Type of Schooling? State, Social Movements and Education in Spain, 1970-1994. *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 1 (1), pp. 13-27.
- Collet-Sabé, J. (2017). 'I do not like what I am becoming but...': transforming the identity of head teachers in Catalonia. *Journal of Education Policy*, 32(2), 141-158.
- Colyvas, Jeannette A. and Stefan Jonsson. 2011. "Ubiquity and Legitimacy: Disentangling Diffusion and Institutionalization." *Sociological Theory* 29(1): 27-53.
- Dale, R. (1989) *The State and Education Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Eurydice (2013). *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

¹⁰ Véase <http://www.escolanova21.cat/>

- Giannone, D. (2015). *Suspending Democracy? The Governance of the EU's Political and Economic Crisis as a Process of Neoliberal Restructuring*. In *The European Union in Crisis* (pp. 101-119). Springer International Publishing.
- Guillén Rodríguez, A. M., González Begega, S., & Luque Balbona, D. (2016). "Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo". *Revista Española de Sociología*, 25 (2), 261-272.
- Hay, C. (1996) "Narrating Crisis: The Discursive construction of the 'winter of discontent'". *Sociology*, vol 30 (2), pp. 253-276.
- Hay, C. (1999) "Crisis and the structural transformation of the state: interrogating the process of change". *The British Journal of Politics & International Relations*. Vol. 1 (3) pp. 317-344.
- Jessop, B. (2010) 'Cultural political economy and critical policy studies', *Critical Policy Studies* 3 (3-4), 336-356.
- Lombardo, E., and M. León (2015). Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Investigaciones feministas*, 5, 13-35.
- Martínez Celorrio, X. (2016) "Impacte de la crisi i de les polítiques d'austeritat en el sistema educatiu". En: Vilalta, J. M. (ed.) *Reptes de l'educació a Catalunya*. Anuari 2015, pp. 375-412. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Martínez, M. and Albaigés, B. (2013). *L'estat de l'educació a Catalunya*. Anuari 2013. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Mellizo-Soto, M. F. (2002). Políticas socialdemócratas de igualdad de oportunidades educativas: las experiencias de González y Miterrand. *Revista Española de Ciencia Política*, (7), 39-65.
- Offe, C. (1985) *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Phillips, D. and K. Ochs. (2003). "Processes of policy borrowing in education: Some explanatory and analytical devices." *Comparative Education*, 39 (4): 451-461.
- Robertson, S. (2005), 'Re-imagining and rescripting the future of education: global knowledge economy discourses and the challenge to education systems'. *Comparative Education*, 41(2), 151-170.
- Robertson, S. and R. Dale. (2014). "Toward a 'Critical Cultural Political Economy' Account of the Globalising of Education". Ponencia presentada en la CIES Conference de 2014, Toronto, 10-15 March 2014.
- Stoer, S. R. (1994). "O estado e as políticas educativas: Uma proposta de mandato renovado para a escola democrática". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 3-33.
- Verger, A. and M. Curran. (2014) "New public management as a global education policy: its adoption and re-contextualization in a Southern European setting". *Critical Studies in Education*, 55 (3) pp. 253-271. doi: 10.1080/17508487.2014.913531