

ISSN: 1130-3743 - e-ISSN: 2386-5660
DOI: <https://doi.org/10.14201/teri.31221>

DEL DISCURSO PEDAGÓGICO A LA POLÍTICA: LA IRRUPCIÓN DE LA INNOVACIÓN EDUCATIVA EN LA AGENDA PÚBLICA

*From Pedagogical Discourse to Policy: The Irruption of
Educational Innovation in The Public Agenda*

Edgar QUILABERT, Mauro MOSCHETTI y Antoni VERGER

Universidad Autónoma de Barcelona. España.

edgar.quilabert@uab.cat; mauro.moschetti@uab.cat; antoni.verger@uab.cat

<https://orcid.org/0000-0001-8260-6169>; <https://orcid.org/0000-0002-0162-6860>;

<https://orcid.org/0000-0003-3255-7703>

Fecha de recepción: 23/12/2022

Fecha de aceptación: 22/02/2023

Fecha de publicación en línea: 01/07/2023

Cómo citar este artículo: Quilabert, E, Moschetti, M., y Verger, A. (2023). Del discurso pedagógico a la política: la irrupción de la innovación educativa en la agenda pública. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 35(2), 57-79. <https://doi.org/10.14201/teri.31221>

RESUMEN

La innovación educativa ocupa un lugar central en el discurso pedagógico contemporáneo. La innovación se asocia a la introducción de mejoras educativas de distinta naturaleza, pero también, y en un sentido más amplio, a la configuración de la escuela como institución educativa moderna. A pesar de que tiende a ser concebida como un proceso *bottom-up*, e incluso espontáneo, la innovación educativa ha adquirido una gran centralidad en la agenda pública y en la política educativa gubernamental en algunos contextos. Este es el caso de Cataluña, donde la propuesta de la innovación

ha devenido un eje vertebrador de la acción política y administrativa en educación desde aproximadamente el año 2017 hasta la actualidad. En este artículo, combinamos diferentes teorías del proceso de políticas públicas para analizar cómo el discurso de la innovación ha penetrado en la agenda de la política educativa catalana. Las teorías del proceso de políticas nos permiten analizar la construcción de problemas educativos y sus soluciones, y las condiciones en que determinadas soluciones tienen más probabilidades de irrumpir en la agenda pública. Desde una aproximación centrada en el rastreo del proceso (*process tracing*), los resultados del estudio muestran cómo en Cataluña la propuesta de la innovación educativa se define por oposición a una educación transmisora de conocimientos y centrada en el profesorado (calificada a menudo como 'educación tradicional') y, en tanto que solución, promueve las ideas de personalización del aprendizaje y de educación competencial. Gracias a su aparente sencillez, pero también a su ambigüedad, la idea de la innovación ha operado como un 'coalition magnet' con capacidad de atraer actores educativos que antes operaban por separado y de organizarlos alrededor de una alianza pro-innovación con una influyente agenda de 'transformación educativa'. Esto, junto a la viabilidad de la propuesta, que emerge en un escenario político y económico singular, ha permitido que la innovación devenga buque insignia y elemento aglutinador de la política educativa catalana reciente.

Palabras clave: innovación pedagógica; agenda pública; política educativa; formación de políticas; análisis del discurso; Cataluña.

ABSTRACT

Educational innovation occupies a central place in contemporary pedagogical discourse. Innovation is associated to educational improvements of a different nature, but also, in a broader sense, to the configuration of schools as a modern educational institution. Although it tends to be conceived as a bottom-up and even spontaneous process, educational innovation has acquired great centrality in the public agenda and in governmental education policy in some contexts. This is the case of Catalonia, where the innovation proposal has become the backbone of the administrative-pedagogical action on the education system since 2017 approximately until today. In this article we combine different theories of the public policy process to analyse how the innovation discourse has penetrated the Catalan educational policy agenda. Policy process theories allow us to analyse the construction of educational problems and their solutions, and the conditions under which certain solutions are more likely to break into the public agenda. Drawing on a process tracing approach, the results of the study show how, in Catalonia, the proposal of educational innovation is defined in opposition to teacher-centred, knowledge-transmitting education (often referred to as 'traditional education') and, as a solution, it is rooted in the ideas of 'personalisation of learning' and 'competence-based education'. Thanks to its apparent simplicity, but also its ambiguity, the idea of innovation has operated as a 'coalition magnet' with the capacity to attract previously separate educational actors and to organise them around a pro-innovation alliance with an influential 'educational transformation' agenda. This, together with the viability of the proposal, which emerges in a unique

political and economic scenario, has allowed innovation to become the flagship and binding element of recent Catalan education policy.

Keywords: pedagogical innovation; agenda setting; educational policy; policy formation; discourse analysis; Catalonia.

1. INTRODUCCIÓN

La innovación pedagógica ha jugado un rol primordial en la construcción de los sistemas educativos contemporáneos. Desde la consolidación de la profesión docente, la innovación ha devenido un elemento estructurante de la práctica educativa. En el discurso pedagógico, la innovación ha tenido un carácter predominantemente *bottom-up*: es impulsada por un profesorado que, haciendo valer su margen de autonomía profesional, buscan introducir mejoras en su práctica con las que enfrentar nuevos retos y escenarios educativos. Así pues, la innovación es un rasgo inherente de la práctica educativa, con un componente importante de autorregulación profesional. Más recientemente, sin embargo, se ha considerado también que la innovación se puede promover desde la acción política gubernamental y la regulación pública—esto es, de manera *top-down*. Distintos gobiernos han impulsado reformas educativas que giran alrededor del *motto* de la innovación con el objetivo de 'modernizar' sus sistemas educativos y mejorar sus resultados (e.g., Mentini y Levatino, 2023; Wubbels y van Tartwijk, 2017). Mientras que organismos internacionales como la OCDE, con una larga tradición de investigación educativa en el marco del CERI¹, han impulsado recientemente un conjunto de proyectos con los que identificar, evaluar y difundir prácticas innovadoras en educación a escala internacional (véase OCDE, 2014; Vincent-Lancrin *et al.*, 2019).

En el marco de los procesos de reforma educativa, se asocia cada vez más la innovación a la idea de “enfoques nuevos o significativamente mejorados para la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación en el aula” (Looney, 2009, p. 6), así como a un conjunto restringido de prácticas como son la enseñanza centrada en el alumno, la educación competencial y el aprendizaje globalizado (Ellis y Bond, 2016; Serdyukov, 2017). No obstante, la naturaleza de los procesos de formación de estas políticas no ha sido todavía objeto de estudio sistemático. En este artículo reforzamos esta línea de investigación mediante el estudio del caso de Cataluña, donde la innovación pedagógica ha devenido el eje vertebrador de la política educativa en los últimos años. Poniendo el foco en el período 2015-2022, analizamos cómo el discurso pedagógico de la innovación se ha instaurado en la agenda de política educativa catalana y ha logrado cristalizar en un entramado normativo que procura modificar las prácticas docentes y organizativas. El análisis se basa en un enfoque analítico-metodológico del rastreo del proceso (o *process tracing*) (Berkovich, 2019),

1. Centre for Educational Research and Innovation (CERI).

y en la conjunción de diferentes teorías del proceso de políticas (Kingdon, 1984; Leipold y Winkel, 2017).

El artículo se estructura de la siguiente manera. En el apartado siguiente, presentamos la perspectiva de análisis que, como decimos, gira en torno a diversas aportaciones de lo que se conoce como el 'análisis del proceso de políticas'. Seguidamente, se describe el contexto político que antecede al período de reforma analizado, destacando la imbricación de las agendas de política educativa a nivel estatal y autonómico, y de qué manera ello configura el proceso de reforma educativa en Cataluña. El cuarto apartado presenta los métodos de recogida de datos y las distintas fuentes² del estudio, a la vez que explicita la estrategia analítico-metodológica. La sección de resultados se divide en tres apartados que, siguiendo la tradición de los estudios de rastreo de procesos (Beach, 2017; Berkovich, 2019), procuran reconstruir de manera detallada el proceso de irrupción de la innovación en la agenda política: promoción inicial, adopción formal y cristalización en medidas concretas. En la última sección discutimos los resultados, prestando especial atención a las estrategias discursivas de los agentes que han protagonizado el proceso de cambio.

2. MARCO ANALÍTICO: ESTABLECIMIENTO DE AGENDA Y CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde la publicación de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, de John Kingdon en el año 1984, el marco analítico de las 'corrientes múltiples' (MSF por sus siglas en inglés: *Multiple Streams Framework*) ha inspirado numerosos análisis del proceso de políticas (Jones *et al.*, 2016). Kingdon propone una heurística para estudiar el proceso de establecimiento de la agenda pública basada en tres corrientes: (a) la corriente del 'problema', que incluye las percepciones de los problemas públicos sobre los que el gobierno debe actuar - se trata de problemas que se pueden visibilizar a partir de eventos dramáticos—e.g., crisis—, pero también de procesos más convencionales como la evaluación de programas que llaman la atención de la opinión pública; (b) la corriente de las 'políticas públicas' (*policy*), que incluye las propuestas de analistas y expertos—de dentro o fuera del gobierno—que examinan los problemas y proponen soluciones; y (c) la corriente de la 'política' (*politics*), que incluye los factores que influyen en el cuerpo político—e.g., los vaivenes del 'estado de ánimo nacional' o las campañas de defensa de los grupos de interés.

La tesis central de Kingdon es que un cierto nivel de acoplamiento entre estas tres corrientes—que a menudo fluyen de manera independiente—es necesario para que un tema se establezca en la agenda pública. Concretamente, para que la política pública aborde un tema, las tres corrientes deben converger "en determinados

2. Dado el volumen de normativa mencionado y analizado en este artículo, se ha recogido todo en un apéndice que se referencia al final del artículo.

momentos críticos”—i.e., ‘ventanas de oportunidad política’ (*policy windows*)—, lo que genera que “las soluciones se unan a los problemas, y ambos se unan a las fuerzas políticas favorables” (Kingdon, 1984, p. 21). Estas ventanas de oportunidad pueden ser desencadenadas por eventos externos aparentemente desconectados de los problemas—e.g., crisis, accidentes—, por la presencia o ausencia de ‘emprendedores de política’ (*policy entrepreneurs*³), tanto al interior como al exterior del gobierno, o por eventos ‘institucionalizados’ como son las elecciones o las fechas límite de plazos presupuestarios. Ahora bien, el modelo no contempla una secuencia concreta en el proceso de acoplamiento, por lo que es habitual que haya tanto problemas en busca de soluciones como soluciones en busca de problemas.

El MSF asume que los actores, más que poseedores de una información y racionalidad perfectas, acostumbran a tener preferencias poco claras respecto a la mayoría de los temas. Por lo tanto, la incertidumbre es una variable clave en todo proceso de políticas, sobre todo en épocas de crisis y de cambio social. A su vez, la capacidad de los emprendedores de influir en la agenda depende de las condiciones estructurales del contexto—e.g., sociales, culturales, económicas, políticas—, la capacidad de movilización, legitimidad e influencia de las instituciones de las que forman parte, y la dependencia de la trayectoria política seguida hasta el momento (Rawat y Morris, 2016).

En última instancia, la hipótesis general del MSF es que “el cambio de agenda es más probable si (a) se abre una ventana de oportunidad, (b) las corrientes están listas para el acoplamiento, y (c) uno o varios emprendedores de política promueven el cambio de agenda” (Herweg *et al.*, 2015, p. 443). En el proceso de definición de la agenda, Kingdon (1993) enfatiza la importancia de las ‘ideas’ tanto en la construcción de un problema como en el planteamiento de una solución plausible. De hecho, como detallamos a continuación, el análisis de los discursos y del rol de las ideas ha ido ganando terreno en el estudio de los procesos de políticas públicas.

2.1. *Discurso y política en el establecimiento de agendas*

Desde perspectivas como el constructivismo crítico y el institucionalismo discursivo, más que la capacidad de los sujetos de producir discurso se ha tendido a acentuar la capacidad del discurso a la hora de producir sujetos. Con el objetivo de superar esta dicotomía y de incorporar la agencia de los actores que participan de los procesos de generación de políticas, Winkel y Leipold (2016) construyen un marco analítico que enfatiza la ‘agencia discursiva’ y una noción de ‘discurso de políticas’ que enfatiza el poder performativo del discurso, pero también su dimensión construida—y como proceso en construcción:

3. Para Kingdon (1984) los emprendedores de políticas son “personas que están dispuestas a invertir sus recursos en impulsar sus propuestas o problemas de preferencia”, por lo que se encargan “no sólo de que las personas importantes [i.e., *policymakers*] presten atención, sino también de acoplar las soluciones a los problemas y de acoplar tanto los problemas como las soluciones a la política” (p. 21).

un discurso de políticas es, por un lado, un esquema interpretativo (una estructura) que transforma las experiencias en “verdad” y, como tal, ejerce poder mediante una percepción dominante de la verdad. Por otro lado, tiene una dimensión de proceso. Se produce a través de agentes y, en consecuencia, está constantemente sujeto a cambios. Este doble carácter de un discurso como estructura y práctica—y la tensión resultante entre estabilidad (estructuras) y dinamismo (prácticas)—es la esencia del concepto de discurso de políticas (Winkel y Leipold, 2016, p. 112).

Según las autoras, los agentes que participan de los procesos de políticas no pueden ser aislados del contexto discursivo—estructural—en el que operan ya que “no están ‘ahí’ con una identidad estable e incuestionable, sino que necesitan constantemente (re)definir quiénes son y por qué son una voz relevante en un discurso político” (Winkel y Leipold, 2016, p. 121). La *agencia discursiva* se concibe así como la “capacidad de un actor de convertirse en un agente relevante en un discurso concreto al tomar constantemente decisiones sobre dónde, cuándo, cómo y si identificarse con una posición de sujeto concreta en líneas argumentales específicas dentro de este discurso” (Leipold y Winkel, 2017, p. 524).

En su intento por poner en valor la agencia de los actores involucrados en la construcción de discursos políticos, Leipold y Winkel (2017) destacan una serie de ‘prácticas estratégicas’. Estas prácticas “tienen como objetivo la creación (e institucionalización) de una verdad [de] política concreta sobre un tema y la posición de uno en relación con éste” (p. 525). Se trata de prácticas con un valor intrínseco, ya que se encuentran situadas material, legal, política, social y culturalmente. Ello implica que “incluso la línea argumental más coherente y convincente sobre un tema difícilmente tendrá éxito político si es sugerida por actores que se consideran incapaces de una acción política significativa” (p. 524) u ocupan una posición periférica en el campo de acción. Entre estas prácticas estratégicas encontramos: (a) la *construcción de coaliciones*, caracterizadas por argumentos y discursos compartidos, que son más bien fluidas en su afiliación y no necesariamente se coordinan más allá de compartir una línea argumental similar; (b) las *estrategias organizativas*, que cuestionan la organización estatal y la administración y gestión de determinadas políticas, es decir, ponen en entredicho la configuración de las instituciones políticas; (c) las *estrategias de gobernanza*, enfocadas a reestructurar el proceso de formulación de políticas y a construir arreglos de gobernanza en los que algún agente particular salga beneficiado; y (d) las *estrategias discursivas*, que incluyen todo el lenguaje y las actividades simbólicas que tienen por objetivo crear (o impedir la creación de) necesidades que precisen de una intervención política.

Dentro de las estrategias discursivas, Leipold y Winkel (2017) distinguen, a su vez, (i) la *producción de líneas argumentales y contra-argumentales*, destinadas a construir interpretaciones de eventos que sean consistentes con el discurso que se pretende defender; (ii) la *racionalización y cientifización* o la *emocionalización y la polarización* de los debates políticos; (iii) las *estrategias de exclusión* con el objetivo de desplazar u obviar a algún agente, problematización o política determinada; (iv) las *estrategias de*

deslegitimación del discurso del oponente político valorando como errónea o inapropiada su línea argumental; (v) *emplear el poder normativo*, lo cual implica la conexión lógica de determinados conceptos, agentes o políticas con conceptos que tienen una fuerte connotación positiva—i.e., cooperación—; (vi) la *re- y des-interpretación*, que incluye la re- y des-conexión de un tópico con una intervención específica; y (vii) *dividir y conquistar*, que se refiere a la división de (grupos de) agentes que conforman el campo de juego, y a la asociación de cada uno de ellos con valores sociales positivos o negativos, en función de a quien se quiere (des)legitimar.

Leipold y Winkel, (2017) han puesto de relieve que su perspectiva de análisis del discurso de políticas tiene numerosos puntos de conexión con el MSF, ya que permite profundizar en las prácticas discursivas de los actores involucrados en el establecimiento de la agenda. En este estudio aplicamos esta integración entre el MSF y el análisis del discurso político al proceso de reforma educativa reciente en Catalunya.

3. EL MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA CATALANA: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

Durante los años 2000, se produjo en Cataluña un intenso debate en la comunidad educativa sobre los fundamentos de una ley de educación propia, que debería ser impulsada en el contexto de la inminente aprobación de un nuevo estatuto de autonomía. Las ideas de autonomía escolar y rendición de cuentas estuvieron muy presentes en el debate y acabaron ocupando un lugar central en la que sería la primera Ley de Educación de Cataluña (LEC, 2009)⁴. El gobierno del momento abrazaba abiertamente los postulados de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), abogando por una gestión orientada a los resultados y nuevas formas de liderazgo escolar de carácter más gerencial, a la vez que criticaba abiertamente el carácter funcional y jerárquico del sistema público (Verger y Curran, 2014). En cierta medida, la LEC profundizaba en las propuestas de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, que ya contemplaba reforzar la autonomía escolar, la figura del director de centro y la rendición de cuentas basada en resultados (Bolívar, 2010). En el ámbito curricular, la ley catalana reproduciría la organización del currículum proveniente de la LOE, cuyo rasgo más novedoso había sido la incorporación de la educación basada en competencias (Tiana, 2011). En ese período, numerosos estados de la Unión Europea, entre ellos España, estaban reformando sus currículos a partir del marco de competencias clave propuestas por el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa (Recomendación 2006/962/EC; Halász y Michel, 2011; Anderson-Levitt y Gardinier, 2021).

La LEC puede calificarse como una ley bisagra en el sentido que puede dar cabida a inquietudes y preferencias de diferentes grupos políticos. La ley es lo

4. Véase Apéndice I para una cronología de la normativa más relevante entre 2003 y 2022.

suficientemente amplia como para que distintos gobiernos, en función de sus preferencias ideológicas, puedan desarrollar selectivamente una parte de las disposiciones legales mientras ignoran otras. De hecho, el gobierno conservador que estuvo en el ejecutivo entre 2010 y 2015 paralizó la implementación de algunas medidas que impulsaba la ley, como la distribución de alumnado vulnerable entre centros públicos y concertados, mientras que reforzó la profesionalización de la dirección escolar y amplió sus competencias en ámbitos como la selección de personal (Collet-Sabé, 2017). Estas medidas, que se dieron en el contexto de los recortes presupuestarios profundos derivados de las políticas de austeridad adoptadas como consecuencia de la crisis financiera internacional, entroncaban con aspectos centrales de una nueva ley educativa —la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)— promulgada por el gobierno conservador español (Jover *et al.*, 2017). Además de la profesionalización de los equipos directivos, la LOMCE pretendía favorecer la publicación de resultados en pruebas estandarizadas para informar la elección escolar de las familias, la creación de una prueba externa a nivel estatal y una planificación educativa basada en la demanda—de la que, en muchos contextos, se beneficiaría la oferta concertada (Parcerisa, 2016). Asimismo, se actualizaron los decretos curriculares, a través de los cuales se enfatizaron sobre todo las competencias más instrumentales (Bernal, 2015).

3.1. *Nuevo giro progresista de la política educativa*

El gobierno conservador catalán fue crítico con la LOMCE porque restringía su autonomía en materia curricular y lingüística, pero también vio en la nueva ley una oportunidad de profundizar en algunas de las líneas de su agenda política, como por ejemplo la aprobación de los nuevos currículos alineados con el marco curricular español (Decret 119/2015; 187/2015). No obstante, la LOMCE nunca acabaría implementándose completamente ya que con el cambio de gobierno en 2019 fue derogada y se impulsó una nueva ley orgánica (LOMLOE⁵) que reconduciría el marco legislativo en educación a la orientación previa al intento de reforma conservadora. La LOMLOE, vigente desde el año 2020, se caracteriza por una apuesta todavía más ambiciosa en lo que respecta a la educación basada en competencias en el ámbito curricular, favorece la gratuidad en educación y una regulación más estricta de la enseñanza concertada, rechaza la segregación segregada, y está más abierta a la diversidad lingüística en los territorios con lenguas cooficiales.

Mientras tanto, en el sistema educativo catalán, después de una época de fuertes recortes en el sector educativo y de un selectivo despliegue de la LEC, la innovación educativa empezaría a adquirir un gran protagonismo (Torrent y Feu, 2020; Martínez-Celorrio, 2020; Quilabert y Moschetti, 2022). Concretamente, desde el año 2018, la innovación educativa ha ido ganando peso en la agenda del *Departament*

5. Ley Orgánica 3/2020 por la que se Modifica la LOE.

d'Educació, que ha impulsado la creación de programas de innovación destinados a los centros y lanzado convocatorias abiertas para certificar oficialmente las prácticas innovadoras de profesores y centros. Con la legislatura que empezó en el año 2021, el gobierno catalán ha intensificado su apuesta por la innovación, la cual ha ido más allá de lo que prescribe la LOMLOE en el ámbito curricular y ha incidido en diferentes ámbitos de la gobernanza educativa. En este artículo explicamos cuales han sido las condiciones y factores que han favorecido que se haya producido este giro tan pronunciado en el sistema educativo catalán.

4. MÉTODOS Y DATOS

Para reconstruir el proceso de formulación de políticas de innovación en Cataluña, hemos analizado el discurso y las prácticas de diferentes actores involucrados en dicho proceso. Las fuentes que informan este análisis son documentos y entrevistas. Por un lado, se analizan documentos de diversa índole⁶ (n = 35): veinte textos legislativos, seis documentos textuales y audiovisuales publicados por diferentes actores—gobierno catalán y sociedad civil—y siete publicaciones de organizaciones internacionales—OCDE, UNESCO y Unión Europea. Los textos legislativos corresponden a una búsqueda de palabras claves⁷ relacionadas con la innovación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, y una búsqueda intencional de todos los decretos aprobados durante el período estudiado—i.e., 2015-2022—de los que se han seleccionado manualmente los más relevantes para el estudio. Respecto a los documentos no-legales, se han incorporado tres publicaciones oficiales—entre las que se incluye un texto de prioridades que el *Departament* envía a las direcciones de los centros escolares al inicio de cada curso y una publicación del ejecutivo catalán en la que se trazan las líneas estratégicas de la legislatura—y tres documentos relacionados con la alianza Escola Nova 21⁸, un actor determinante en la promoción de la innovación educativa en el contexto catalán. Por último, las publicaciones de organizaciones internacionales han sido seleccionadas a partir de las referencias que aparecen en los documentos mencionados arriba.

Si bien el núcleo del análisis lo constituyen los documentos seleccionados, complementariamente, se han realizado 13 entrevistas semiestructuradas a informantes clave—*policymakers*—de la política educativa catalana⁹ a fin de triangular

6. Véase Apéndice II.

7. Los términos clave son: “innovación”, “innovación educativa”, “innovación pedagógica”, “transformación educativa”, “transformación pedagógica”.

8. Pese a la abundante producción discursiva y documental de esta alianza, se ha optado por seleccionar los tres documentos que se han considerado de mayor relevancia para analizar su discurso: el acto de lanzamiento del programa (Fundació Bofill, 2016), el acto de cierre (Fundació Bofill, 2019), y el documento de evaluación (Martí y Tarrasón, 2020). Véase Apéndice II.

9. Realizadas en el marco del proyecto de investigación Reformed (ref. ERC 680172).

y constatar o rechazar interpretaciones. Para seleccionar a los entrevistados se ha seguido una estrategia de muestreo intencional (Teddlie y Yu, 2007), identificando a actores estatales clave de la reforma educativa catalana desde la aprobación de la LEC y a actores no estatales de la órbita de la alianza *Escola Nova 21*. El guion de las entrevistas tiene por objetivo recoger los problemas del sistema educativo que los actores identifican, así como sus propuestas de política pública para abordarlos, los elementos que consideran relevantes en el proceso de adopción e implementación de las políticas, y las fuentes ideacionales de las que se nutren (Fontdevila, 2019).

La estrategia que seguimos para el análisis y la presentación de los resultados está basada en el enfoque del rastreo del proceso (*process tracing*; cf. Beach, 2017; Meegdenburg, 2023). Estudios recientes consideran que la combinación del enfoque del rastreo del proceso y el MSF permite identificar vínculos causales complejos en los procesos de cambio en el ámbito de la política educativa (e.g., Berkovich, 2019; Malandrino, 2023). Si bien hay numerosas aproximaciones al rastreo de procesos, en este artículo tratamos de explicar las causas del resultado específico de un proceso en un caso único (Gerring, 2006), por lo que no se buscan inferencias. Así, desde este enfoque, buscamos reconstruir cronológicamente y de manera detallada la secuencia de eventos y sus vínculos causales a partir del rastreo del discurso enunciado por diferentes actores relevantes (LeGreco y Tracy, 2009). La codificación tanto de documentos como de entrevistas ha seguido un proceso de codificación flexible (cf. Deterding y Waters, 2021) a partir del marco analítico de las corrientes múltiples. Concretamente, se han construido categorías referentes a las diferentes corrientes, a las prácticas estratégicas de los actores y a los principales ejes de la política educativa catalana. De esta manera, hemos podido identificar la secuencia de eventos que se presenta a continuación.

5. RESULTADOS: CONFLUENCIA ENTRE PROBLEMAS, SOLUCIONES Y POLÍTICA

En los años posteriores a la crisis financiera que estalló en 2008, las políticas de austeridad en el sector público marcaron la política educativa y el debate público en educación. Se produjeron recortes presupuestarios importantes que se ensañaron particularmente con las condiciones laborales del profesorado —aumento de ratios, incremento de horas lectivas, congelación salarial y desinversión en políticas de desarrollo profesional¹⁰— y con la calidad educativa —eliminación de la sexta hora lectiva— (Bonal y Verger, 2013). Posteriormente, a raíz del conflicto territorial entre Cataluña y España que estalla en 2012, pero que es particularmente agudo entre los años 2016 y 2019, la política educativa catalana se mantuvo en un segundo plano y, en cierta manera, en

10. Entre 2010 y 2015, el presupuesto dedicado a la formación permanente del profesorado se redujo de 8 millones de euros a tan solo 100.000 €. A partir del año 2016 se intentó recuperar esta partida, estableciéndola en 2,5 millones de euros. Desde entonces se ha ido incrementando progresivamente hasta los 5,3 millones de euros de los presupuestos del año 2022.

suspense. La centralidad del proceso de independencia de Cataluña —que culminaría con un referéndum de independencia en 2017 y la inmediatamente posterior intervención de la autonomía por parte del gobierno central— monopolizó la actividad política, la agenda mediática y el debate público. Dicha coyuntura abrió espacios de acción política a agentes no estatales y no convencionales en el ámbito educativo.

5.1. Crisis, vacíos y agentes no-estatales en la promoción de la innovación

En el año 2016, se configura una alianza de organizaciones privadas¹¹ para promover un programa de innovación educativa llamado *Escola Nova 21* (EN21). El lanzamiento y los primeros pasos de la iniciativa fueron ampliamente cubiertos por los medios de comunicación y tuvieron eco en la comunidad educativa, con casi 500 escuelas de toda Cataluña solicitando unirse al programa durante su primer año (Aznar, 2016). Con el objetivo de demostrar que las escuelas podían transitar de un modelo de ‘educación tradicional’ a un modelo de ‘escuela avanzada’, la iniciativa planteaba dos objetivos complementarios: por un lado, sensibilizar a la comunidad educativa catalana sobre la necesidad de introducir cambios sustanciales en el sistema educativo y, por otro lado, implementar un programa de innovación en un grupo impulsor de escuelas que pudiera ser escalable y, eventualmente, alcanzar a todo el sistema.

En el lanzamiento de la iniciativa, su director justificaba la necesidad de “un cambio de paradigma [...], iniciar un camino de no retorno hacia el sistema educativo avanzado que nos hace falta” mediante la construcción del “marco de escuela avanzada hacia el que tenemos que hacer tender a todo el sistema” (Fundació Bofill, 2016; véase Apéndice II). El modelo de ‘escuela avanzada’ estaría caracterizado por cuatro puntos: un propósito educativo orientado a proporcionar competencias para la vida; unas prácticas de aprendizaje basadas en los principios del aprendizaje personalizado e inclusivo; un sistema de evaluación alineado con el propósito de la educación competencial; y una organización escolar autónoma, abierta y en actualización constante (Fundació Bofill, 2016; véase Apéndice II).

A la hora de operacionalizar la propuesta de la innovación educativa, EN21 se basó en fuentes de la OCDE sobre el tema (e.g., OCDE, 2013; 2015; 2017; véase Apéndice II), pero también en modelos de cambio y liderazgo organizacional provenientes del campo de los *business studies*, como el de Kotter y Rathgeber (2016). La iniciativa también forjaba su legitimidad y viabilidad en la legislación educativa catalana vigente y, en particular, en los decretos de autonomía escolar (Decreto 102/2010) y de currículum por competencias (Decreto 119/2015; 187/2015) aprobados después de la LEC. La alianza abogaba por profundizar en la vertiente competencial del currículum a partir de los ‘siete principios del aprendizaje’ sintetizados en documentos de la OCDE

11. La Fundación Bofill, la UNESCOcat—ahora llamada CATESCO—, la Fundación laCaixa, y la Universitat Oberta de Catalunya.

(Dumont *et al.*, 2010; véase Apéndice II; OCDE, 2013; véase Apéndice II), que son: poner el aprendizaje en el centro del proceso educativo; entender el aprendizaje como proceso social y colaborativo; la importancia de las emociones y la motivación para aprender; la atención a las diferencias individuales; un nivel de exigencia adecuado; la importancia de una evaluación formativa; y la conexión horizontal entre las diferentes actividades y áreas de aprendizaje. EN21 organizó conceptualmente su propuesta en base a estos principios, que servirían “como directrices de referencia para el diseño de toda actividad y relación en entornos de aprendizaje” (OCDE, 2013, p. 16; véase Apéndice II), y reforzar la eficacia de dichos entornos. En gran medida, a la hora de elaborar su propuesta, la alianza EN21 realizaría una labor de recontextualizar recomendaciones de organizaciones internacionales, principalmente de la OCDE, aunque en un plano más normativo, recurriría a menudo a los productos de la UNESCO, como el informe *Repensar la Educación*.

El marco conceptual de la alianza EN21 acopló exitosamente las corrientes del problema y de las políticas públicas. En un momento en el que discurso oficial sobre política educativa estaba poco elaborado, la alianza consiguió mover el foco de los problemas de financiamiento y de recortes que habían ocupado la centralidad del debate en los años anteriores hacia la problematización del sistema educativo catalán como ‘pedagógicamente anticuado’, por lo que era necesario iniciar una “actualización disruptiva” (Fundació Bofill, 2016; véase Apéndice II). Ello fue posible gracias a una intensa labor de ‘*advocacy*’ que giraba en torno a una línea argumental sencilla, a la vez que lo suficientemente amplia como para acomodar las perspectivas y expectativas de diferentes actores. El discurso de la alianza se caracterizaba también por una cierta *cientifización* —puesta de manifiesto particularmente al recurrir a la evidencia producida por la OCDE— y *emocionalización* del discurso —por ejemplo, al vincular la propuesta de la innovación a los derechos infantiles y a los valores de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Además, la propuesta tenía un tono marcadamente normativo y propositivo, aludiendo constantemente a la necesidad de cambio, avance y cooperación. Algunos observadores de la administración educativa entrevistados atribuyen parte del éxito de la campaña al estilo de comunicación de la campaña, que importaba elementos de la *advocacy* norteamericana, y que resultaba llamativo y disruptivo en el contexto catalán.

La iniciativa llenó así un vacío de acción política que el gobierno catalán, entregado al proceso independentista, había dejado en el campo educativo¹². Además, la alianza surgió en un momento en el que los severos recortes presupuestarios derivados de la crisis financiera todavía hacían mella. Como se ha mencionado, estos recortes se ensañaron en particular con la política de desarrollo profesional y

12. Como dato de contexto, la *Consellera d'Educació* nombrada en julio de 2017, Clara Ponsatí, era un perfil sin experiencia en el mundo de la educación obligatoria, cuya función primordial consistió en abrir las escuelas para la celebración del referéndum de independencia.

capacitación docente. En este escenario, EN21 generó numerosos espacios de debate y formación pedagógica que fueron bien recibidos por muchos docentes y directores ante la decaída de la oferta formativa pública. Por lo tanto, la alianza encontró otra oportunidad política también en el ámbito de la formación y desarrollo docente.

5.2. *Adopción de la propuesta de la innovación por parte de la administración*

Hasta 2017 la administración educativa catalana no había articulado una política explícita en torno a la innovación, al menos en los términos planteados en el marco de la campaña de EN21¹³. Tanto el Departamento de Educación como las administraciones locales disponían de programas destinados a impulsar iniciativas y prácticas innovadoras en las escuelas, pero como parte de una amplia variedad de programas de apoyo a los centros educativos. En 2017, sin embargo, cuando EN21 estaba en pleno apogeo, la administración educativa comenzó a dar señales de acercamiento al posicionamiento de la campaña por lo que respecta al diagnóstico de los problemas del sistema educativo y al potencial de la innovación como principal solución a los mismos.

Dicho acercamiento se evidenció, en un primer momento, con la publicación de un documento que, a pesar de no tener poder prescriptivo, marcaría un punto de inflexión. Con el *Marco de la Innovación Pedagógica en Cataluña*, el *Departament* pretendía conceptualizar lo que la administración entendía por innovación educativa (*Departament d'Ensenyament*, 2017). En el documento se observan intertextualidades recurrentes—aunque sin referenciar—con el marco discursivo de la alianza EN21, y se compartían referencias a informes de organizaciones internacionales, e incluso a la literatura sobre liderazgo e innovación empresarial. Igual que EN21, el documento sitúa el sistema educativo ante un ‘cambio de paradigma’:

[...] hoy en día nos encontramos en un contexto que pide afrontar los retos que nos propone nuestra sociedad actual; una sociedad dinámica, compleja, sometida a cambios constantes y donde la gestión del conocimiento ha devenido un aspecto de importancia capital. Nos encontramos inmersos en momentos de cambio de paradigma social, económico, tecnológico y científico. Este cambio de paradigma lo siente y recoge, especialmente, el mundo educativo (*Departament d'Educació*, 2017, p. 3; véase Apéndice II).

El documento del *Departament* también concibe la innovación pedagógica como solución a los principales retos que enfrenta el sistema educativo catalán, por lo que ésta “debe estar al alcance de todo el mundo, como proceso de transformación y

13. Cabe decir que antes de cerrar la legislatura en 2015, como se ha comentado anteriormente, el gobierno catalán tramitó nuevos currículums de educación primaria y secundaria, que mezclaban la organización por contenidos y materias con una ligera profundización competencial (*Decret 119/2015; 187/2015*) en línea con la legislación curricular estatal aprobada en 2014 (*Real Decreto 126/2014; 1105/2014*). También se aprobó una orden de reconocimiento de la innovación pedagógica, que desarrollaba los artículos 84 y 85 de la LEC (*Ordre ENS/303/2015*) y en la que se expresaba la necesidad de construir un marco de la innovación para poder acreditar las prácticas innovadoras.

mejora del sistema educativo” (Departament d’Educació, 2017, p. 5; véase Apéndice II). Así pues, se “apuesta por la innovación como instrumento de transformación sistémica y de mejora estructural del sistema” (Departament d’Educació, 2017, p.4; véase Apéndice II). De forma general, el documento suscribe la propuesta de los ‘entornos de aprendizaje innovadores’ y el imperativo de transformar las escuelas para adaptarlas a las ‘necesidades del siglo XXI’ (OCDE, 2013; 2017; véase Apéndice II; UNESCO, 2015; 2021; véase Apéndice II).

Las referencias al legado catalán de la innovación educativa, que a menudo se remonta a principios del siglo XX, también están presentes en el discurso oficial a la hora de fundamentar el énfasis actual en el tema. Concretamente, el legado histórico de la *renovación pedagógica*¹⁴ justificaría el impulso contemporáneo a la innovación. Aunque de nuevo, la referencia al ‘pasado renovador’ de la educación catalana se encuentra también presente en la alianza EN21. De hecho, el concepto mismo de “Escola Nova” es una referencia directa a un movimiento pedagógico de finales del siglo XIX, que pretendía impulsar una educación activa y combatir el formalismo, la competitividad, el sistema memorístico, la pasividad del alumnado y la desatención de sus intereses que predominaba en la educación de la época.

En gran medida, con el *Marco de la Innovación Pedagógica en Cataluña*, el *Departament* comparte la identificación del problema y la consecuente alternativa política articulada por EN21. Emerge así una *coalición pro-innovación*, que aglutina actores públicos y privados en una misión compartida¹⁵. Ahora bien, entre los años 2017 y 2019, el acoplamiento entre las corrientes del problema y de las políticas, por un lado, y la corriente de la política, por el otro, no fue total debido en parte a las reticencias del *Conseller d’Educació* de la época, Josep Bargalló (2018-2020), quien no consideraba la innovación educativa como su principal prioridad. Como veremos a continuación, si bien en el marco de su mandato se asumió convertir la propuesta de EN21 en una política pública, el Conseller daría este paso más por motivaciones políticas que de convencimiento con la propuesta.

Aun así, desde su publicación, el Marco de la Innovación Pedagógica derivó en un goteo de programas de innovación a través de numerosas resoluciones¹⁶, en

14. Para un análisis sobre la sustitución del término renovación pedagógica—de gran importancia para los movimientos de lucha por la educación pública durante el franquismo y el posfranquismo—por el de innovación, véase Besalú (2019) y Pérez (2022).

15. Esta relación se intensificó en el contexto de Barcelona. En 2017 el *Consorci d’Educació de Barcelona* (CEB)—la autoridad educativa de la ciudad—impulsa una alianza público-privada liderada por el CEB en que la que formaban parte Escola Nova 21, pero también entidades con mucho más bagaje en la promoción de la innovación educativa como son la Asociación de Maestros Rosa Sensat y el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona (Díaz-Gibson *et al.*, 2022; Quilabert y Moschetti, 2022).

16. Resolució ENS/881/2017; Resolució ENS/1363/2017; Resolució ENS/2094/2017; Resolució ENS/2185/2017; Resolució ENS/1769/2018; Resolució ENS/2037/2018; Resolució ENS/2038/2018; Resolució EDU/423/2019; Resolució EDU/1464/2019; Resolució EDU/1635/2019; Resolució EDU/597/2021. Véase Apéndice II.

su mayoría de participación voluntaria, y permitió abrir convocatorias anuales para la certificación de prácticas innovadoras dirigidas a escuelas de todos los niveles¹⁷. A fines de 2019, el *Departament d'Educació* absorbió EN21. Según distintos informantes clave, el programa era percibido en el *Departament* como una fuente de competencia a sus propios programas de innovación y los desarrollados por otras administraciones locales. La absorción, si bien fue proclamada por parte de la coalición pro-innovación como un éxito de la campaña de EN21, fue también una manera de neutralizar la alianza y recuperar el liderazgo en la materia por parte de la administración pública. La toma de control de EN21 se promulgó a través de una iniciativa de I+D+i dentro de la administración pública y fue financiada por Fondos Europeos. La estructura resultante ha sido denominada 'Laboratorio de Transformación Educativa' (LTE) y su objetivo es desarrollar un modelo de mejora y transformación de todo el sistema. Entre las funciones del LTE está la implementación del Programa de Aceleración de la Transformación Educativa (PACTE), que resulta de la absorción del programa diseñado e implementado por EN21. No obstante, la innovación no devendrá una política educativa insignia hasta la siguiente legislatura.

5.3. *Articulación de una política centrada en la innovación educativa*

El 2020 fue un año de transición entre gobiernos y de cambio de *conseller* de educación, y que además estuvo muy marcado por la emergencia educativa generada por la pandemia. En el año 2021, sin embargo, con la entrada del nuevo gobierno, la prioridad política del Departamento pasa a ser, de forma decidida, la 'transformación educativa'. Así, se impulsan programas de innovación destinados a reelaborar los proyectos educativos de las escuelas alineándolos con los objetivos de la innovación, se fomenta el trabajo en red entre escuelas y se abren convocatorias para certificar oficialmente las prácticas innovadoras de docentes y escuelas. El giro a la innovación lo impulsan diferentes unidades administrativas dentro del *Departament*, que incluso han sido reorganizadas y renombradas para incluir las palabras 'innovación' y 'transformación' en sus denominaciones. Destaca por ejemplo que la Secretaría de Política Educativa pasa a denominarse Secretaría de Transformación Educativa. Además, la unidad administrativa a cargo del currículum también ha quedado subsumida en la dirección general de innovación (Decreto 251/2021; 59/2022).

En la etapa anterior, las propuestas de innovación educativa circularon o bien por fuera de la administración —EN21— o en forma de documentos cuasi-legales producidos por administraciones educativas, pero sin poder prescriptivo para las escuelas. Hasta ese momento, el *Departament d'Educació* había mantenido una línea discreta pero sostenida de oferta de programas de innovación de adscripción voluntaria para las escuelas. A partir de 2021, sin embargo, se formaliza y da más visibilidad y estatus legal

17. Por ejemplo: Resolución EDU/3415/2021, o Resolución EDU/3348/2022. Véase Apéndice II.

a la política de innovación a través de diversos decretos y resoluciones que prescriben cambios pedagógicos y organizativos en las escuelas, a la vez que se incrementan las acciones de formación a docentes y equipos directivos para acompañarlos en el proceso de cambio hacia nuevas metodologías y formas de organización y liderazgo.

La política de innovación, como se desprende de la legislación aprobada, requiere de la profundización de la autonomía escolar—tanto pedagógica como organizativa—, el impulso de nuevas metodologías de aprendizaje, un énfasis en el liderazgo pedagógico de los equipos directivos, y el fomento de la colaboración inter-escolar a través de redes de escuelas. En el marco del programa de la innovación se considera imprescindible avanzar, por un lado, en la desburocratización de la gobernanza del sistema educativo, y, por el otro, en la personalización del aprendizaje y en una pedagogía que sitúe al estudiante en el centro del proceso educativo. En el documento marco actualizado que se envía a las direcciones de los centros a principio de cada curso lectivo, el *Departament* enfatiza esta última idea:

[...] el objetivo prioritario del sistema educativo catalán es desarrollar un modelo educativo [...] que se basa en el trabajo competencial, con una capacidad de adaptación a los cambios constantes, que sitúe los y las alumnas como protagonistas activos de su proceso de aprendizaje (Departament d'Educació, 2021, p. 66; véase Apéndice II).

Sin duda, uno de los elementos más llamativos de esta nueva etapa es el hincapié en la regulación pública de las metodologías de enseñanza y aprendizaje. El énfasis en que los docentes modifiquen las prácticas pedagógicas e incorporen metodologías 'activas' y 'personalicen el aprendizaje' es especialmente recurrente. Por ejemplo, en el mismo documento, el *Departament* prioriza prácticas pedagógicas centradas en el alumno/a entre las que destacan "las metodologías de aprendizaje integradoras de carácter vivencial y experimental que favorecen el desarrollo de las capacidades y competencias del alumnado" (Departament d'Educació, 2021, p. 48; véase Apéndice II). Asimismo, en el marco de los currículos recientemente aprobados se considera un principio pedagógico clave la personalización del aprendizaje entendida como "métodos que tengan en cuenta los diferentes ritmos, la variabilidad del aprendizaje y los estilos cognitivos de los y las alumnas, que favorecen la capacidad de aprender por sí mismos y promueven el trabajo en equipo" (Decreto 175/2022, p. 6; véase Apéndice II). También son principios pedagógicos centrales el aprendizaje competencial y la transversalidad de los aprendizajes, que apuntan a formas de hacer converger diferentes materias y áreas, típicamente a través del trabajo por proyectos, diluyendo así el peso del ordenamiento por materias. En última instancia, el *Departament* plantea un 'horizonte común de cambio educativo' que, a través de instrumentos como el LTE, ayude a los centros y a otros agentes educativos "a actualizar cíclicamente" sus prácticas educativas, de evaluación y organizativas de acuerdo con "el paradigma de la mejora continua" (Departament d'Educació, 2021, p. 4; véase Apéndice II).

En cuanto a la formación y acompañamiento en la 'transformación de los centros educativos', destacan el Programa de Aceleración de la Transformación Educativa (PACTE),

dedicado exclusivamente a esta cuestión, y el programa Magnet, que vincula la innovación educativa a objetivos de reducción de la segregación escolar. Estos programas, que forman parte del goteo de programas de innovación mencionados anteriormente, son implementados mediante resoluciones legislativas¹⁸, y ponen en valor la apuesta por la política de innovación. Según el Mapa de Innovación Pedagógica, en el período 2015-2020 (última actualización), existen en las escuelas 295 proyectos de innovación reconocidos y 74 prácticas innovadoras han sido certificadas por el *Departament d'Educació*¹⁹. En el contexto de estos programas, se concibe la “transformación global del sistema educativo” como un “proceso planificado” que “se fundamenta en un aprendizaje centrado en el alumno que implica cambios significativos en los proyectos educativos de los centros que afectan las prácticas y metodologías docentes, la organización y el funcionamiento de los centros, en un escenario de autonomía, descentralización y corresponsabilidad” (Resolución EDU/1855/2021, p. 1; véase Apéndice II).

Asimismo, el Centro de Recursos Pedagógicos Específicos de Soporte a la Innovación y la Investigación Educativa (CESIRE) constituye un órgano administrativo dependiente del *Departament* que, pese a haber sido creado en 2014 (Orden ENS/354/2014; véase Apéndice II), adquiere más protagonismo en esta etapa. El CESIRE realiza formaciones específicas a docentes y libera numerosos recursos pedagógicos destinados a implementar el currículum competencial y otras prácticas innovadoras²⁰. También se han actualizado las funciones de la inspección educativa con el objetivo de incorporar tareas de seguimiento y evaluación de la innovación en los centros escolares (Decreto 12/2021; véase Apéndice II), y se fomenta que los planes de mejora escolar pasen ahora a llamarse planes de innovación. En este sentido, se pretende alinear también la política de evaluación y rendición de cuentas con el marco de la innovación.

En este último periodo, el acoplamiento de las corrientes del problema y de las políticas es mucho más evidente. La ventana de oportunidad generada por la nueva ley de educación estatal, la LOMLOE, unida al compromiso del nuevo gobierno de la Generalitat con el marco de la innovación explica en gran medida que se produzca dicho acoplamiento. El proceso de institucionalización de la política de la innovación, no obstante, es tributario de las aportaciones de una multiplicidad de actores gubernamentales y no-gubernamentales y de relaciones que se suceden entre diferentes niveles de gobernanza—i.e., estatal y autonómico. De hecho, las nociones de la educación tradicional como problema y la educación innovadora como solución siguen conceptualizadas tal como lo propuso la coalición pro-innovación, sin matices ni añadidos por parte del nuevo gobierno. Más bien, desde 2021 la acción legislativa del *Departament* ha consistido en intentar poner orden y transversalizar

18. Rango legal más bajo, solo necesita de aprobación de directores generales o secretarios de los departamentos. Están enfocadas a operativizar actuaciones de la administración pública.

19. Véase <https://analisi.transparenciacatalunya.cat/Educaci-/Mapa-d-innovaci-pedag-gica/yrwq-ftxx>

20. En su página web se encuentran tanto las funciones principales de este centro como los recursos que publica: <https://xtec.gencat.cat/ca/innovacio/cesire/>

la propuesta de la innovación—se incluye en objetivos relacionados con ámbitos de gobernanza tan diferentes como la dirección de centro o la inspección. También se ha puesto énfasis en certificar las prácticas innovadoras de los docentes y los centros y en regular aquellas propuestas con más solvencia y recorrido—como el programa Magnet. En este sentido, es particularmente relevante el hecho de que las medidas emprendidas—a través de decretos y resoluciones—no han necesitado de trámites parlamentarios, por lo que no han encontrado prácticamente resistencia política.

Ahora bien, el hecho de que la regulación pública y el discurso oficial hayan incidido de forma tan explícita y prescriptiva en el ámbito de la pedagogía ha sido recibido por un sector del cuerpo docente como una injerencia en su autonomía profesional y pedagógica. Concretamente, el hecho de que las pedagogías ‘innovadoras’ estén siendo conceptualizadas, fomentadas y legisladas con tanta intensidad está generando reticencias entre una facción del profesorado. Este es especialmente el caso del profesorado de secundaria, con una formación disciplinar más académica y más inclinado a utilizar pedagogías centradas en el docente. Se está forjando así una coalición anti-innovación que, por diferentes motivos, está adquiriendo creciente visibilidad en las redes sociales, en la esfera pública e incluso en sindicatos mayoritarios. No obstante, dicha coalición canaliza el malestar docente con una serie de políticas que incluyen, pero van más allá de la política de innovación, y cuyo recorrido político todavía es incierto.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El modelo del MSF ofrece claves interpretativas relevantes para analizar la irrupción de la innovación educativa en la agenda pública, así como su recorrido en el contexto educativo catalán. Para empezar, constatamos cómo un grupo de emprendedores de políticas—articulados inicialmente alrededor de la campaña EN21—tuvo un rol preponderante a la hora de desencadenar este cambio. La campaña contribuyó al acoplamiento de las corrientes del problema y de la solución, y aprovechó la apertura de una ventana de oportunidad política para fomentar el debate público sobre el tema de la innovación. En el marco de una crisis económica y política de gran calado, el gobierno de la Generalitat, falto de propuestas y de una agenda de reforma propia, cedió un amplio espacio para que actores no-estatales generaran una propuesta de cambio que, sobre todo en una primera fase, la comunidad educativa recibió con gran expectación. La innovación educativa representaba un marco propositivo y positivo de transformación educativa en un sector que arrastraba años de políticas de austeridad y de reformas educativas poco ilusionantes y que, de hecho, generaron un gran rechazo entre miembros de la comunidad educativa, como la misma LOMCE.

La coalición pro-innovación constaba de un núcleo inicial de actores muy definido, pero tuvo un crecimiento exponencial y una capacidad de atraer personal docente, centros y administraciones educativas sin precedentes en ningún otro programa anterior. Las redes de trabajo, iniciativas de formación y talleres que se

organizaron en el contexto de la campaña contrarrestaron parcialmente la desinversión pública en formación docente y atrajeron un volumen importante de profesorado ávido de formación. El impacto mediático también fue de gran calado, con apariciones regulares de los portavoces de la campaña en las principales televisiones públicas y rotativos. Ante la presión ejercida, el gobierno se vio obligado a darles respuesta y, en parte para contener el movimiento y recuperar el liderazgo del debate educativo, optó por hacerse suya la propuesta, inicialmente sin voluntad de profundizarla. En 2021, sin embargo, la coyuntura política permitió acoplar definitivamente las tres corrientes: problema, solución y política. La aprobación de la nueva ley de educación estatal—que obliga a las Comunidades Autónomas a adoptar un nuevo currículum—y la nueva *Conselleria d'Educació*—mucho más alineada con y convencida de la propuesta de la innovación pedagógica—inauguraron un intenso período de acción legislativa con la innovación educativa como eje vertebrador.

Más allá de las alianzas y de una buena articulación con las élites y con los medios, la estrategia discursiva de la coalición pro-innovación es clave para entender su éxito. En primer lugar, las líneas argumentales de la coalición eran claras y sencillas, e interpelaban al sentido común —e.g., adaptar la educación a los retos de una sociedad dinámica, compleja, y sometida a cambios constantes. El discurso fue persuasivo, aunque a menudo ello implicara recurrir a metáforas y dicotomías entre soluciones y problemas que sobre-simplificaban el fenómeno educativo —e.g., educación avanzada vs. tradicional, modelo competencial vs. memorístico-transmisivo, pedagogía activa vs. pasiva, entre otros. Cabe destacar que el mismo concepto de *innovación* tiene una fuerte connotación normativa, de deseabilidad social y de positividad—¿quién estaría en contra de aquello que se presenta como innovador, avanzado y superador?—. Es precisamente la asociación entre innovación y valores positivos la que dificultó que, al menos en sus primeros pasos, fuera difícil articular una respuesta o alternativa a la coalición.

En segundo lugar, la propuesta interpelaba a una multiplicidad de actores, expectativas y audiencias. Conectaba con la opinión pública—concretamente, con un creciente sector de la clase media que aspira a una educación más estimulante para sus hijos e hijas—y enlazaba también con educadores en busca de ideas pedagógicas que les ayudasen a conectar mejor con su alumnado. De igual forma, atraía a *policymakers* partidarios de formas menos burocráticas de gobernar la educación. Y también con directores de centros que reclaman más capacidad de toma de decisión y margen de maniobra en sus proyectos educativos y de dirección.

En tercer lugar, el discurso apelaba a las emociones y a principios normativos socialmente muy aceptados—con referencias constantes a los derechos de la infancia, los objetivos de las Naciones Unidas y la necesidad de poner el alumnado y su bienestar en el centro del proceso educativo—, a la vez que se apoyaba en evidencia científica, sobre todo en aquella evidencia producida o compilada por organismos internacionales con un interés por la educación. En concreto, destaca el esfuerzo de EN21 por articular y hacer converger—a menudo por la vía de la simplificación—las

propuestas de organismos internacionales con agendas educativas muy diferentes como son la OCDE y la UNESCO en un programa de reforma común.

Y, en cuarto lugar, la propuesta de la innovación se planteaba como incluyente, de aplicación viable y casi universal. Se proyectaba la idea de que la propuesta podría funcionar en todo tipo de contextos, con todo tipo de alumnado y en colegios con *ethos* y formas de organización muy diferentes—ya sean públicos o privados. Estas diferencias, que acostumbran a ser claves a la hora de entender la estructuración de los sistemas educativos, se desvanecían ante la universalidad del planteamiento. Daba así la sensación de que la innovación sería una política con la que todo el mundo ganaría y nadie tendría nada que perder, lo cual la convierte no solo en políticamente viable sino también en deseable. La propuesta resultaba, además, económicamente factible. Es más, puede ser implementada a coste casi nulo, sobre todo si se centra en fomentar que las escuelas ‘convencionales’ aprendan de y emulen las prácticas de las escuelas ‘avanzadas’, y en que el rol del gobierno se limite a facilitar relaciones entre centros y certificar buenas prácticas. Tampoco requiere de reformas legislativas de calado ya que la propuesta de la innovación se acopla bien con la apuesta por la autonomía de centro, los currículums competenciales y nuevas formas de liderazgo escolar que contemplan tanto la legislación educativa catalana como la española.

Todos estos componentes hicieron que la propuesta tuviera un carácter ilusionante y que aglutinara diferentes actores educativos, aunque lo hicieran desde perspectivas y posicionamientos políticos diferentes. Gracias a su aparente sencillez, pero también a la ambigüedad y amplitud del planteamiento, la idea de la innovación ha operado como un ‘*coalition magnet*’ con capacidad de organizar un amplio conjunto de actores gubernamentales y no-gubernamentales alrededor de una agenda de ‘transformación educativa’. Cabe decir, no obstante, que, aunque la agenda de la innovación ha ganado una gran centralidad en la acción pública, no la ha colapsado. Además de las políticas de innovación mencionadas, durante el período analizado también se han aprobado medidas de equidad importantes como los decretos de inclusión (Decret 150/2017; véase Apéndice II) y la regulación del proceso de admisión del alumnado (Decret 11/2021; véase Apéndice II).

Ahora bien, a pesar del consenso que la agenda de la innovación generó en el período analizado, tanto en el campo político como en el pedagógico, su aplicación práctica genera importantes tensiones. Su regulación e intento de escalarla a nivel de sistema levanta voces discrepantes y de escepticismo²¹. La crítica más beligerante ha venido por el lado de un sector del profesorado, que percibe la innovación como un dispositivo desde el que gobernar el trabajo docente y resignificar la educación de calidad, lo cual cuestiona identidades profesionales muy establecidas—sobre

21. Incluso el *Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu*, que administra las pruebas de aprendizaje del *Departament* en las escuelas, constató la falta de impacto de la propuesta de EN21 en el rendimiento escolar.

todo entre el profesorado de educación secundaria. En la actualidad, al mismo tiempo que se está adoptando el nuevo currículum, se ha organizado una coalición antagónica que puede comprometer la implementación de la propuesta. Si bien el nuevo currículum valida muchas de las propuestas de la agenda de la innovación, también está generando nuevas tensiones en el campo educativo. Estas tensiones pueden resolverse del lado de la coalición pro-innovación, pero también pueden intensificar la distancia entre el marco normativo y el día a día de muchas escuelas.

APÉNDICES

- Apéndice I: cuadro-resumen de los cambios normativos más relevantes en el sistema educativo catalán (educación obligatoria)

- Apéndice II: normativa citada y documentos analizados

Pueden descargarse del siguiente enlace: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7657554>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson-Levitt, K., & Gardinier, M. P. (2021). Introduction: contextualising global flows of competency-based education: polysemy, hybridity and silences. *Comparative Education*, 57(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1852719>
- Aznar, L. (2016) Llums i Ombres de l'Escola 21. *Crític*. <https://www.elcritic.cat/investigacio/llums-i-ombres-de-lescola-21-10395>
- Beach, D. (2017). Process Tracing Methods in the Social Sciences. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176>
- Berkovich, I. (2019). Educational governance transition in a social democratic country: A process-tracing analysis. *Journal of Educational Change*, 20(2), 193–219. <https://doi.org/10.1007/s10833-019-09340-8>
- Bernal, J. L. (2015). Análisis crítico del modelo de evaluación LOMCE. *Avances En Supervisión Educativa: Revista de La Asociación de Inspectores de Educación de España*, 23, 1–21.
- Besalú, X. (2019). *La renovació pedagògica a la Catalunya del segle XXI. Discurs de recepció com a member numerari*. Institut d'Estudis Catalans.
- Bolívar, A. (2010). La autonomía de los centros educativos en España. *Participación Educativa*, 13, 8–25.
- Bonal, X., & Verger, A. (2013). *L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)*. Fundació Jaume Bofill.
- 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. <https://doi.org/10.1080/02680939.2016.1253873>
- Deterding, N. M., & Waters, M. C. (2021). Flexible Coding of In-depth Interviews: A Twenty-first-century Approach. *Sociological Methods & Research*, 50(2), 708–739. <https://doi.org/10.1177/0049124118799377>

- Díaz-Gibson, J., Zaragoza, M. C., & Sabat, M. C. (2022). From Professional School Networks to Learning Ecosystems: The Case of Networks for Change in Barcelona. En P. W. Armstrong & C. Brown (Eds.), *School-to-School Collaboration: Learning Across International Contexts* (pp. 187-207). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-80043-668-820221012>
- Ellis, A. K., & Bond, J. B. (2016). *Research on Educational Innovations*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315617145>
- Fontdevila, C. (2019). *Researching the adoption of school autonomy with accountability reforms: a methodological note on country case studies*. Reformed Methodological Notes nº1. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3557302>
- Gerring, J. (2006). Single-Outcome Studies. *International Sociology*, 21(5), 707-734. <https://doi.org/10.1177/0268580906067837>
- Halász, G., & Michel, A. (2011). Key competences in Europe: Interpretation, policy formulation and implementation. *European Journal of Education*, 46(3), 289-306. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2011.01491.x>
- Herweg, N., Huß, C., & Zohlhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435-449. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., & Zahariadis, N. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13-36. <https://doi.org/10.1111/psj.12115>
- Jover, G., Prats, E., & Villamor, P. (2017). Educational Policy in Spain: Between Political Bias and International Evidence. In M. Y. Eryaman & B. Schneider (Eds.), *Educational Governance Research* (Vol. 6, pp. 63-78). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-58850-6_4
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (1993). How do Issues Get on Public Policy Agendas? In W. J. Wilson (Ed.), *Sociology and the Public Agenda* (pp. 40-53). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781483325484>
- Kotter, J. P., & Rathgeber, H. (2016). *Our Iceberg Is Melting: Changing and Succeeding Under Any Conditions*. Nueva York: Portfolio.
- LeGreco, M., & Tracy, S. J. (2009). Discourse Tracing as Qualitative Practice. *Qualitative Inquiry*, 15(9), 1516-1543. <https://doi.org/10.1177/1077800409343064>
- Leipold, S., & Winkel, G. (2017). Discursive Agency: (Re-)Conceptualizing Actors and Practices in the Analysis of Discursive Policymaking. *Policy Studies Journal*, 45(3), 510-534. <https://doi.org/10.1111/psj.12172>
- Looney, J. W. (2009). Assessment and Innovation In Education. *OECD Education Working Papers* 24. Paris. <https://doi.org/10.1787/19939019>
- Malandrino, A. (2023). *Migrant Languages in Education: Problems, Policies, and Politics*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-15794-3>
- Martínez-Celorrio, X. (2020). Educational equity based on teachers' reflective autonomy. *Catalan Social Sciences Review*, 10, 21-42. <https://doi.org/10.2436/20.3000.02.50>

- Meegdenburg, H. van. (2023). Process Tracing. In *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods* (pp. 405–420). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003139850-31>
- Mentini, L., & Levatino, A. (2023). A “three-legged model”: (De)constructing school autonomy, accountability, and innovation in the Italian National Evaluation System. *European Educational Research Journal*. <https://doi.org/10.1177/14749041221148280>
- OECD (2014). *Measuring Innovation in Education: A New Perspective*. *Educational Research and Innovation*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264215696-en>
- Parcerisa, L. (2016). Modernización conservadora & privatización en la educación: el caso de la LOMCE & la Nueva Gestión Pública. *Revista Educación, Política & Sociedad*, 1(1), 11–42.
- Pérez, A. (2022). *Las falsas alternativas: pedagogía libertaria & nueva educación*. Virus.
- Quilabert, E., & Moschetti, M. C. (2022). ‘Most Likely You Go Your Way (and I’ll Go Mine)’: School-level enactment of an educational innovation policy in Barcelona. *European Educational Research Journal*, <https://doi.org/10.1177/14749041221121477>
- Rawat, P., & Morris, J. C. (2016). Kingdon’s “Streams” Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century? *Politics & Policy*, 44(4). <https://doi.org/10.1111/polp.12168>
- Serdyukov, P. (2017). Innovation in education: what works, what doesn’t, and what to do about it? *Journal of Research in Innovative Teaching & Learning* 10(1): 4–33. <https://doi.org/10.1108/jrit-10-2016-0007>
- Teddle, C., & Yu, F. (2007). Mixed Methods Sampling. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), 77–100. <https://doi.org/10.1177/1558689806292430>
- Tiana, A. (2011). Análisis de las competencias básicas como núcleo curricular en la educación obligatoria española. *Bordón*, 63(1), 63–75.
- Torrent, A., & Feu, J. (2020). Educational change in Spain: between committed renewal and innocuous innovation. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 18(1), 253–298. <http://www.jceps.com/archives/8255>
- Verger, A., & Curran, M. (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), 253–271. <https://doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>
- Vincent-Lancrin, S., Urgel, J., Kar, S., & Jacotin, G. (2019). *Measuring Innovation in Education 2019*. *Educational Research and Innovation*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264311671-en>
- Winkel, G., & Leipold, S. (2016). Demolishing Dikes: Multiple Streams and Policy Discourse Analysis. *Policy Studies Journal*, 44(1), 108–129. <https://doi.org/10.1111/psj.12136>
- Wubbels, T., & van Tartwijk, J. (2017). Evidence Informed Innovation of Education in the Netherlands: Learning from Reforms. En M. Y. Eryaman & B. Schneider (Eds.), *Evidence and Public Good in Educational Policy, Research and Practice* (pp. 125–142). https://doi.org/10.1007/978-3-319-58850-6_7