

Título tesis: **Política educativa de excelencia y estrategias de la nueva gestión pública. Estudio de caso: Finlandia y Catalunya**

RESEÑA DE LA TESIS DOCTORAL

La tesis doctoral tiene como objeto de estudio el análisis sobre qué estrategias, qué procedimientos y qué herramientas de la nueva gestión pública se hallan presentes en el diseño de la política educativa de excelencia de Finlandia y que, emulada parcialmente, se está implementando en la Administración pública de Cataluña. En este sentido, la investigación ofrece una nueva mirada politológica y, a su vez, profundiza en el conocimiento de las técnicas y los métodos de la nueva gestión pública en el seno de la política de educación. Así, la tesis confluye con el creciente interés científico en la adopción de dichos novedosos preceptos en política educativa, que están sustituyendo la visión burocrática de la administración pública tradicional, de inspiración weberiana. Escasea la literatura científica centrada en las variables de la Ciencia Política sobre la educación en Finlandia y Cataluña. En la investigación se aplican enfoques de Gestión Pública y análisis de Políticas Públicas a dichos estudios de caso para discernir con evidencias científicas qué estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública logran un mayor impacto social en sus resultados educativos, mejorando la calidad de la enseñanza primaria y secundaria.

RESUMEN DESCRIPTIVO DE LA TESIS DOCTORAL

La presente tesis analiza, por primera vez, un factor hasta hoy invisible, semioculto u olvidado: la variable politológica sobre qué estrategias, qué procedimientos y qué herramientas de la nueva gestión pública están presentes en el diseño e implementación de la política educativa de Finlandia. De ahí que, la política de educación finesa, sea el primer estudio de caso y la investigación recibiera financiación para su desarrollo mediante la beca de Formación de Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Educación.

En España se está incrementando el diseño de políticas públicas, programas y proyectos que logran mejores resultados e impacto social, reproduciendo políticas públicas de éxito de otros países. Sin embargo, buena parte de políticos, directivos públicos e inclusive algunos académicos desconocen que tras las citadas políticas públicas se hallan las herramientas de la nueva gestión pública, pues se limitan a transferir de un país a otro una política pública que ofrece buenos resultados. Así pues, en general, se conoce el impacto social de las nuevas políticas públicas, pero se desconocen las evidencias científicas sobre qué técnicas y métodos de gestión pública subyacen tras ellas. Esta tesis investiga y analiza como esto a sucedido en la política de enseñanza de Cataluña, segundo estudio de caso de la tesis doctoral, cuando a emulado a la política educativa de Finlandia y ha iniciado reformas en su administración educativa pública.

La investigación confluye con el aumento del interés científico en relación con la adopción de los preceptos de la nueva gestión pública en las políticas educativas impulsadas por la Administración pública. La nueva gestión pública ha emergido como un programa global de reforma del sector público con un elevado impacto político. Ejemplo de ello es la evidencia científica que muestra como Europa, Asia, África, Australia, Nueva Zelanda, América Latina, Estados Unidos y Canadá han implementado reformas basadas en dicho programa, donde gobiernos de corrientes ideológicas diversas y con modelos territoriales y de gobierno distintos han aplicado sus preceptos. Entre sus múltiples impactos, la política de educación ha estado uno de los grandes ámbitos influenciados, convirtiéndose en un campo de estudio en auge a nivel europeo.

En este contexto, la presente investigación analiza el impacto de la nueva gestión pública en la política educativa de Finlandia y la política educativa de Cataluña, al detectarse que existe una muy escasa evidencia científica al respecto y, a lo sumo, dicha evidencia solo menciona que ambas políticas educativas han aplicado el enfoque de la nueva gestión pública, pero sin especificar de forma pormenorizada qué estrategias, qué procedimientos y qué herramientas de dicha tipología de gestión pública se han aplicado, por qué se han aplicado y cuál ha estado la combinación entre sus técnicas. Así pues, la tesis doctoral halla su originalidad en discernir qué estrategias, procedimientos y herramientas se encuentran en el diseño e implementación de la política de enseñanza de Finlandia y de Cataluña. Asimismo, otra de las novedades de esta tesis es que ha detectado, mediante el estudio de caso finés, como una política educativa de excelencia requiere que la administración educativa realice una transición desde la gestión burocrática hacia la nueva gestión pública. Y en esta transición, cabe hacer hincapié en algunos preceptos de la nueva gestión pública, aplicándose de una forma particular.

La investigación se realiza desde la disciplina académica de la Ciencia Política, concretamente desde el enfoque de las Políticas Públicas y la Gestión Pública. Por ello, y siguiendo las raíces de la Gestión Pública como disciplina, la investigación formula inferencias basadas en un caso exitoso, el caso finlandés. No obstante, no establece que otras políticas educativas de otros territorios deban de copiar simplemente la política educativa finesa para conseguir sus resultados. Los hallazgos de Finlandia deben de someterse a la valoración (viabilidad técnica y política) de los directivos públicos que quieran aplicar con éxito sus técnicas de gestión pública y adaptar las estrategias de la nueva gestión pública a su realidad concreta.

A nivel metódico, la investigación se nutre de una metodología cualitativa que ha consistido en un exhaustivo análisis documental, veintiocho entrevistas semiestructuradas, una observación participante en una escuela de alta complejidad de Finlandia y dos estancias predoctorales en universidades de reconocido prestigio para la investigación desarrollada. Todo ello para dar respuesta a las cuatro preguntas de investigación que impulsan el trabajo y sus correspondientes hipótesis.

El análisis documental ha consistido en un examen pormenorizado de obras de referencia y artículos científicos de ambas políticas educativas, recogidos en la base de datos Web of Science, Scopus y Google scholar, principalmente. Paralelamente, se han recogido datos e informes educativos de diferentes organismos como la OCDE, el Ministerio de Educación, la Consejería de Educación de Cataluña y de otros organismos tanto de Finlandia como de España. Asimismo, se han analizado textos jurídicos de Finlandia y Cataluña. En total se han examinado doscientos veinte documentos escritos.

Tras el análisis documental, se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad a diferentes actores clave, un total de veintiocho. En el caso de Finlandia, se han realizado entrevistas a informantes clave relacionados con el sistema educativo finlandés. En el caso de Cataluña, se han entrevistado a todas las consejeras y consejeros de Educación desde el año 2000 hasta el año 2018, a sus respectivos secretarios de políticas educativas, a múltiples directivos públicos y técnicos superiores de la Consejería de Educación, y a otros informantes clave de otros organismos de la Generalitat de Cataluña como el Consejo

Escolar de Cataluña, la Secretaria de Universidades y el Consejo Interuniversitario de Cataluña. Las entrevistas se han desempeñado siguiendo los criterios éticos de la investigación científica europea, como consta en los consentimientos informados que han firmado todos y cada uno de los entrevistados.

Además, se efectuaron dos estancias. La primera estancia se realizó en dos universidades australianas, la Queensland University of Technology (Brisbane) y la Trobe University (Melbourne). Dicha estancia permitió acceder a recursos académicos que nutrieron el marco teórico de la investigación. Posteriormente, la segunda estancia de investigación se realizó en el Teacher Colleague de la Columbia University (Nueva York) con el Dr. Samuel E. Abrams, el experto norteamericano en la política educativa de Finlandia y galardonado con la Insignia of Knight, First Class of the Order of the Lion of Finland (2014), uno de los reconocimientos más prestigiosos que otorgan las autoridades políticas finlandesas a aquellos investigadores que han conseguido adquirir un profundo y excelente conocimiento de su política educativa. Además, su investigación ha estado publicada por la Universidad de Harvard. Durante mi estancia en su grupo de investigación, durante tres meses, pude dialogar y reflexionar sobre la tesis doctoral y contrastar los resultados de mi investigación.

Toda la investigación desarrollada ha dotado a la tesis doctoral de una estructura basada en siete capítulos (seis capítulos, sin contar el capítulo de bibliografía y anexos). El primer capítulo recoge la introducción a la investigación, la motivación, la originalidad del estudio, las preguntas de investigación, las hipótesis, los objetivos y la estructura de la tesis doctoral. De modo que se configura como un capítulo introductorio que tiene el objetivo de presentar el estudio.

El segundo capítulo recoge la metodología del trabajo. En este sentido, se presenta la Gestión Pública como disciplina académica, la nueva gestión pública como ámbito de estudio, los criterios de selección de los dos estudios de caso y la metodología empleada para la recogida de los datos.

El tercer capítulo, en la explicación del marco teórico, se analiza la evolución histórica de la nueva gestión pública como programa de reforma del servicio público. Así, se relata cómo las disfunciones de la gestión burocrática nutrieron la nueva gestión pública, convirtiéndose en una gran caja de herramientas de técnicas de gestión que han impactado en las políticas educativas de distintos países europeos. El capítulo recoge cómo la nueva gestión pública está compuesta por distintas técnicas y métodos de gestión pública, cuyo impacto social y resultados depende de qué técnicas son aplicadas y cómo son aplicadas. Dichas técnicas se clasifican en cinco estrategias (estrategia central, del control, del cliente, de las consecuencias y de la cultura) compuestas por quince procedimientos y más de cincuenta herramientas de gestión pública.

El cuarto capítulo analiza la política educativa de Finlandia, ofreciéndose una nueva mirada sobre dicha política de educación. Se analiza cómo aplican la estrategia central, la estrategia del control, la estrategia del cliente, la estrategia de las consecuencias y la estrategia de la cultura. Son las cinco estrategias de la nueva gestión pública. Se examina qué combinación de dichas estrategias, con sus respectivos procedimientos y herramientas, se emplean. Asimismo, se ofrece una visión descriptiva y panorámica de cómo la administración educativa finlandesa pasó de gestionar su política educativa mediante la gestión burocrática

y aplicó la nueva gestión pública con unos elevados resultados reconocidos por los organismos gubernamentales internacionales.

El quinto capítulo analiza la reinención de la política educativa de Cataluña, concretamente la aplicación de las diferentes estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública. Así, se muestra como las autoridades políticas están transitando desde una gestión educativa basada en el modelo de gestión burocrático hacia una basada en algunos preceptos de la nueva gestión pública. En esta reforma de la administración educativa de Cataluña, la política educativa finesa ha estado una referencia esencial, de ahí que se haya emulado parcialmente el caso finés en las medidas impulsadas. No obstante, los directivos y directivas públicas encargados de esta reforma administrativa y de gestión no eran conscientes que detrás de la política educativa de Finlandia estaban algunas técnicas y métodos de la nueva gestión pública. Esto se ha producido dada la ausencia de estudios de esta tipología y de una formación generalizada en base a estas técnicas y métodos de gestión pública.

El sexto capítulo recoge las conclusiones de la tesis doctoral, presentándose cuáles son los preceptos clave de la nueva gestión pública para la edificación de una política educativa de excelencia, extraídos principalmente tras el análisis del estudio de caso finés y que ya han demostrado que mejora la calidad de la enseñanza primaria y secundaria. De modo que, con esta investigación, se ha buscado no solo ofrecer una visión descriptiva y analítica de la política educativa de Finlandia y de Cataluña, sino extraer cuáles son los ingredientes de la nueva gestión pública que permiten construir políticas educativas de calidad. En este sentido, la tesis doctoral ha hallado que una política educativa de excelencia debería de estar diseñada en base a las cinco estrategias de la nueva gestión pública, aplicándose unos procedimientos y herramientas concretas. Asimismo, se describe no solo que técnicas se aplican sino también el modo de aplicación de estas. Tan importante es la técnica ejecutada como la forma de ejecutarla.

Por todo ello, la tesis evidencia que, en primer lugar, una política educativa de excelencia requiere de coordenadas claras y rumbos definidos. Por ende, la estrategia central de la nueva gestión pública resulta de gran utilidad para fijar la dirección de una política educativa y establecer visiones educativas. Las visiones de futuro son aspiraciones, ideales, escenarios de futuro que nos permiten fijar con una imagen gráfica escrita en palabras un destino al cual dirigir nuestras acciones. Para que estas visiones se desarrollen de forma fructífera, se requiere de tres ingredientes: las evidencias científicas, la participación de la sociedad y procedimientos deliberativos, que conduzcan a consensos educativos y, por tanto, a una estabilidad institucional, política, administrativa y social que permita la implementación de las visiones compartidas. La virtud política de las leyes educativas reside en su capacidad de crear consensos políticos y asentar las bases para construir una política pública de excelencia que permita ser edificada por gobiernos de distintas ideologías. En este marco, la monitorización de la calidad de la educación debe de realizarla un organismo apartidista, que funcione como organismo director, encargado de impulsar las visiones de futuro y monitorizar la implementación de los objetivos de resultados, permitiendo dotar de continuidad temporal a la política de educación.

En segundo lugar, los centros escolares requieren de autonomía real para funcionar. La autonomía escolar, implementada mediante la estrategia del control de la nueva gestión

pública y la herramienta de gestión sobre el terreno, requiere de la transformación del rol desempeñado, tradicionalmente, por la administración educativa central. Esta debe de abandonar la elaboración de unos currículos escolares detallistas y debe fijar los objetivos finales que deben de conseguir todos los estudiantes y evaluar la consecución de los mismos, mediante la aplicación de la herramienta de los objetivos de resultados en los currículos escolares. La evaluación como mecanismo que permite controlar la calidad de la educación no debe de fomentar la competitividad entre las escuelas como medio para alcanzar la excelencia, sino la colaboración, el apoyo y la corresponsabilidad entre la administración educativa central, los municipios y los centros educativos para alcanzar una política educativa de excelencia entre todos y para todos.

La política de educación debe fijar al estudiante como el centro gravitatorio de la política educativa. Por tanto, se debe de aplicar la estrategia del cliente. Concretamente, su aplicación debe consistir en garantizarles una educación de calidad y esto significa que se debe de priorizar su beneficio académico, físico y emocional frente a otros intereses partidistas, corporativos e institucionales. Para ello, se pueden aplicar distintas herramientas de la nueva gestión pública, por ejemplo, los equipos de trabajo multidisciplinares.

Seguidamente, la estrategia de las consecuencias nos permite incentivar ciertos comportamientos y desincentivar determinadas conductas. Concretamente, algunas de sus herramientas nos pueden ser muy útiles como, por ejemplo, el salario psíquico. Por ejemplo, los profesores deben de tener un estatus social elevado fruto de la indispensabilidad de la función social que desempeñan. El reconocimiento social actúa como salario psíquico, es decir, como recompensa no monetaria que fomenta que los mejores estudiantes con vocación decidan estudiar grados universitarios y másteres de educación primaria y secundaria.

Finalmente, la estrategia de la cultura es útil implementarla cuando se busca cambiar la cultura escolar de un sistema. En este caso, una de las herramientas más directas es la de los centros de formación propios, mediante los cuales las autoridades educativas centrales pueden infundir nuevos valores en los actores educativos mediante una formación impartida por sus propias instituciones. En el caso socioeducativo, la cultura escolar debe de fomentar la colaboración, la ayuda mutua, el aprendizaje entre iguales y la acción dirigida hacia el beneficio del estudiantado, existiendo distintas herramientas de la nueva gestión pública que lo impulsan.

Por último, con esta la tesis doctoral, además de buscar una contribución para el avance del conocimiento científico, al hallar las variables politológicas que subyacen tras el exitoso caso finés, se muestra como la investigación sobre la Gestión Pública y la Administración pública es relevante para construir una de principales políticas públicas vertebradoras de la sociedad. Por tanto, la política educativa no es un campo de estudio restringido a los educadores y sus disciplinas afines, sino que desde la Ciencia Política y en colaboración con las otras ciencias, podemos realizar investigación en este ámbito para que nuestros niños y niñas, el tesoro nacional más valioso y vulnerable, reciban la mejor educación posible. La investigación pretende arrojar luz y esperanza sobre cómo construir políticas educativas de excelencia, relevantes para nuestro territorio donde desde la instauración de la democracia se han promulgado múltiples leyes educativas y sus resultados no han estado del todo satisfactorios.