



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Política educativa de excelencia y estrategias de la nueva gestión pública. Estudios de caso: Finlandia y Catalunya.

Gemma Álvarez Jiménez

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política
Línea de Investigación: Ciencia Política

POLÍTICA EDUCATIVA DE EXCELENCIA Y ESTRATEGIAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

ESTUDIO DE CASO: FINLANDIA Y CATALUNYA

Director: Xavier Torrens Llambrich

Directora: Marta Soler Gallart

Tutor: Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat

GEMMA ÁLVAREZ JIMÉNEZ

BARCELONA, 2019

La presente tesis ha sido financiada por el Ministerio de Educación y Cultura de España, a través del programa Formación del Profesorado Universitario, convocatoria 2014.

Cada niño se merece un campeón, un adulto que nunca renuncie a ellos, que entienda el poder de la conexión e insista en que se pueden convertir en lo mejor que pueden ser.
Rita Pierson (2013)

Esta tesis nace de la admiración a la profesión docente, consciente de la dificultad de la labor que desempeñan y de la indispensabilidad de la función social que desarrollan. Paralelamente, también nace del amor profundo a todos los niños y las niñas que se merecen recibir la mejor educación posible, disfrutar y aprender de los mejores docentes, y deben ser el centro de las políticas educativas.

Hay que hacer algo más. Hay que ponerse al trabajo y responder, como hombre y como profesional, a las «exigencias de cada día».
Weber (2012: 195)

Esta tesis también nace del amor a la Ciencia Política como ciencia que analiza la realidad política, pero, sobre todo, como saber científico que permite mejorar su gestión política. Concibo el saber politológico al servicio de la transformación social, dicho en palabras de Weber, al servicio de las exigencias de cada día.

Me gustaría poder decir que he vivido y que me he desafiado a mí mismo, que me he entregado por completo; que he creado cosas nuevas y que he dejado mi marca; que, a mi manera, he trabajado por los demás. Quiero saber que he amado, he reído y han confiado en mí. Quiero saber que, aunque sea como una mota pequeña dentro de la especie humana, he podido ser alguien, para mí y para los demás. De mi educación, todo lo que pido es que me ayude a prepararme para vivir mis sueños.
Gerver (2012: 163)

Finalmente, esta tesis está impregnada de mi forma de entender la propia existencia. Al servicio de los demás, con la voluntad de mejorar la realidad e intentando ser hoy mejor que ayer, con el fin de hacer de mis sueños un barco con el que navegar.

La política educativa...
es más que la materialización de un derecho,
es más que la configuración de un bien común y universal,
es más que el producto del juego político,
es más que la fuente de riqueza de las naciones,
es más que unos intereses corporativos,
es más que el futuro de las nuevas generaciones.

La política educativa...
es el compromiso con la sociedad del mañana,
es la esperanza en una sociedad mejor,
es la creencia en el tesoro que todo humano atesora,
es la voluntad de iluminar las vidas,
es, en esencia,
la mayor muestra de amor de la sociedad hacia sus herederos.

Gemma Álvarez Jiménez

AGRADECIMIENTOS

Dar las gracias es un acto de gratitud, de reconocimiento y de recuerdo. Por ello, mis siguientes palabras van dirigidas a todas aquellas personas que han iluminado mi vida con el ánimo de recordarlas, reconocerlas y mostrarles mi más profundo agradecimiento.

Mis primeras palabras son para mi abuela materna, Manuela, mujer de notable fortaleza que me enseñó el sentido profundo del verbo amar. Gracias por alentarme con tu mirada a contemplar el mundo con el corazón (como leíamos en el Principito) y ver en mí a un ser capaz de cumplir sus sueños.

Un sueño ha estado realizar esta tesis doctoral, la cual no hubiera sido posible sin el acompañamiento de mis directores de tesis y el apoyo institucional. Al Dr. Xavier Torrens agradecerle todo su apoyo y mentoría. No lo olvidaré. Nos unió la pasión por la lectura, nos acercó nuestro compromiso con la docencia y descubrimos nuestro aprecio hacia cultura. Tampoco olvidaré a la Dra. Marta Soler, a la que quiero agradecerle sus enseñanzas sobre su compromiso con una sociedad mejor. Gracias por abrirme las puertas de la investigación y dejarme hallar allí a más maestros y maestras.

Gracias al Ministerio de Educación y Cultura de España por financiar la investigación y a los grandes profesionales del Departament d'Ensenyament o d'Educació y del Consell Escolar de Catalunya por permitirme conocer su labor y proporcionarme toda la ayuda necesaria para redactar esta tesis. Quiero hacer constar que los deseos de mejora educativa que encontré en la mirada de muchos de ellos y ellas, y de otros agentes educativos de notable reconocimiento, han nutrido de tinta cada una de las palabras de esta investigación.

Mención especial a las honorables conselleres y los honorables consellers d'Ensenyament o d'Educació de Catalunya, sus respectivos secretarios de políticas educativas y otros directivos públicos de educación, por su inmensa generosidad a la hora de atenderme y ofrecerme el privilegio de conversar

sobre qué es y cómo debería ser la política educativa de Catalunya. Gracias de corazón y espero que mi trabajo les sea de utilidad.

Gracias a los entrevistados finlandeses por dedicar su valioso tiempo a contestar mis preguntas, sin mayor aval que un correo electrónico de una joven investigadora deseosa de conocer su sistema educativo. También deseo recordar al Dr. Xavier Melgarejo, experto catalán sobre el sistema educativo finés, cuyo estudio sobre Finlandia iluminó mis primeros pasos en el conocimiento de un país de superficie nevada que acoge a docentes de corazón cálido y amigable. Mención especial para el profesor del Teacher College de la Columbia University, el Dr. Samuel Abrams, por dejarme conocer su obra sobre Finlandia e instruirme sobre política educativa comparada.

Gracias al Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho por formarme y acogerme, y al Departamento de Sociología por dejarme aprender de ellos.

No me puedo ni quiero olvidar a las otras FPU, algunas ya doctoras y otras que lo serán en breve. Gracias por compartir risas, algún llanto, pero sobre todo por compartir esperanzas. Teresa, Susana, Nataly, Guiomar, Ana, Emilia y un largo etc. Gracias.

Por último, a mi familia. Mis padres, Juan Carlos y Maria Victoria. Ojalá pueda llegar a ser un espejo en el que todos puedan contemplar vuestra bondad y majestuosidad. A mi hermano Carlos, agradecerle sus palabras de ánimo y su comprensión. A Cooper, por ser mi amigo fiel.

Finalmente, agradecer a todos los lectores de esta tesis su dedicación. Espero que encuentren en ella un riachuelo de ideas que permita regar una política educativa de excelencia para todos los niños y las niñas. Esta tesis se ha redactado entre España, Finlandia, Australia y Estados Unidos. Ha sido un viaje inolvidable y espero que sea la puerta de un nuevo viaje aún más emocionante.

RESUMEN

La investigación científica de esta 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 Catalunya. 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 los 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 variables de la ciencia política sobre la educación en Finlandia y Catalunya. 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. La investigación se dirige a la ciudadanía y profesionales con motivación por la educación primaria y educación secundaria, a aquellos académicos que quieran conocer cómo se ha aplicado dicho enfoque por las autoridades educativas finlandesas y catalanas, y a aquellos directivos públicos que quieran emprender o consolidar reformas educativas.

RESUM

La investigació científica d'aquesta tesi doctoral té com a objecte d'estudi l'anàlisi de quines estratègies, quins procediments i quines eines de la nova gestió pública es troben presents en el disseny de la política educativa d'excel·lència de Finlàndia i que, emulada parcialment, s'està fent la seva implementació a Catalunya. En aquest sentit, la recerca ofereix una nova mirada politològica alhora que fa un aprofundiment en el coneixement de les tècniques i els mètodes de la nova gestió pública dins de la política d'educació. Així, la tesi conflueix amb el creixent interès científic pel que fa a l'adopció dels flamants preceptes en política educativa, que están substituint la visió burocràtica de l'administració pública tradicional, d'inspiració weberiana. Escasseja la literatura científica centrada en variables de la ciència política sobre l'educació de Finlàndia i Catalunya. En la recerca s'apliquen enfocaments de gestió pública i anàlisi de polítiques públiques per discernir amb evidències científiques quines estratègies, procediments i eines de la nova gestió pública assoleixen un més gran impacte social en els seus resultats educatius, millorant la qualitat de l'ensenyament. La investigació s'adreça a la ciutadania i els professionals amb motivació per l'educació primària i l'educació secundària, a aquells acadèmics que vulguin conèixer com s'ha aplicat aquest enfocament per les autoritats educatives finlandeses i catalanes, i a aquells directius públics que vulguin emprendre o consolidar reformes educatives.

ABSTRACT

The scientific investigation of this doctoral thesis has as an object of study the analysis on what strategies, what procedures and what tools of the new public management are present in the design of the educational policy of excellence of Finland and that, partially emulated, it is being implemented in Catalonia. In this sense, the research offers a new political perspective and, in turn, deepens in the knowledge of the techniques and methods of the new public management within the education policy. Thus, the thesis converges with the growing scientific interest in the adoption of the new precepts in educational policy, which are replacing the bureaucratic vision of traditional public administration, inspired by weber. There is a lack of scientific literature focused on variables of political science about education in finland and catalonia. In the research, public management approaches and public policy analysis are applied to these case studies to discern with scientific evidence which strategies, procedures and tools of the new public management achieve a greater social impact on their educational results, improving the quality of the teaching. The research is intended for citizens and professionals motivated by primary and secondary education, for those academics who want to know how this approach has been applied by the finnish and catalan educational authorities, and for those public managers who want to undertake or consolidate educational reform.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	15
1.1 PRELUDIO	15
1.2 MOTIVACIÓN DEL ESTUDIO	19
1.3 ORIGINALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN.....	22
1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	24
1.5 HIPÓTESIS	25
1.6 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	26
1.7 ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL.....	27
CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA	29
2.1 LA GESTIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA ACADÉMICA.....	29
2.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO CAMPO DE ESTUDIO	38
2.3 SELECCIÓN DE ESTUDIOS DE CASO	40
2.3.1 Estudio de caso: Finlandia.....	40
2.3.2 Estudio de caso: Catalunya	44
2.4 RECOLECCIÓN DE DATOS	47
CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO	53
3.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL.....	53
3.1.1 La gestión burocrática: eficiencia e igualdad.....	55
3.1.2 Las disfunciones de la gestión burocrática.....	64
3.1.2.1 El caso del Informe Fulton y la Civil Reform Act.....	77
3.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	83
3.2.1 Características, definiciones y conceptualizaciones	91
3.2.2 La nueva gestión pública: principios teóricos, fases y técnicas .	96
3.2.3 Estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública	102
3.3 IMPACTO SOCIAL DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA	119
3.4 CONCLUSIONES	121
CAPÍTULO 4: POLÍTICA EDUCATIVA DE FINLANDIA	125
4.1 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA CENTRAL	125
4.1.1 El primer <i>visioning</i> : una educación igualitaria	126
4.1.2 El segundo <i>visioning</i> : una educación de calidad.....	142
4.1.3 El tercer <i>visioning</i> : una educación innovadora	146
4.1.4 Organismos directores: Junta Nacional de Educación de Finlandia	155
4.1.5 Los objetivos de resultados y los presupuestos por rendimientos: los resultados educativos como principios rectores de acción.....	165
4.1.6 Los exámenes de programas: la estructura del sistema educativo finlandés	175
4.1.6.1 Educación preescolar	175
4.1.6.2 Educación básica o comprensiva	178
4.1.6.3 Educación secundaria superior.....	182
4.1.6.3.1 Bachillerato.....	183
4.1.6.3.2 Formación profesional básica	184
4.1.6.4 Educación superior	185

4.1.6.4.1 Universidades.....	185
4.1.6.4.2 Escuelas superiores profesionales.....	186
4.2. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL CONTROL	187
4.2.1 Reforma de los sistemas administrativos: empoderamiento de los municipios.....	188
4.2.2 Gestión sobre el terreno: empoderamiento de los docentes....	203
4.2.3 Equipos de trabajo: profesores y comunidad educativa.....	209
4.3 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL CLIENTE.....	212
4.3.1 Sistemas públicos de elección competitiva: la elección parental de las escuelas.....	218
4.3.2 Criterios de servicio al cliente: selección y formación del profesorado finlandés.....	221
4.3.3 Mecanismos de control de calidad: sustitución de los inspectores de educación por la evaluación.....	227
4. 4 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LAS CONSECUENCIAS.....	234
4.4.1 Premios al rendimiento: el investigador del mes	235
4.4.2 Salario psíquico: el prestigio de la docencia	236
4.4.3 Primas por rendimiento: Complemento salarial del profesorado	240
4.4.4 Contratos y acuerdos por rendimientos: el cese del profesorado	241
4.5 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA CULTURA.....	243
4.5.1 Crear nuevos símbolos e historias: escuelas excelentes en barrios pobres y multiculturales.....	244
4.5.2 Celebrar el éxito: Las primeras posiciones en PISA	247
4.5.3 Valorar el fracaso: la bajada en el ranking de PISA.....	248
4.5.4. Reformar el lugar de trabajo e invertir en los empleados: la reforma de la escuela comprensiva.....	249
4.6 CONCLUSIONES.....	251
CAPÍTULO 5: POLÍTICA EDUCATIVA DE CATALUNYA	259
5.1 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA CENTRAL.....	260
5.1.1 La Conferencia Nacional de Educación	262
5.1.2 El Pacto Nacional por la Educación de Catalunya	271
5.1.3 Ley de Educación de Catalunya.....	292
5.1.4 Los objetivos de resultados: Ofensiva de país a favor del éxito escolar	312
5.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL CONTROL	314
5.2.1 Reforma de los sistemas administrativos: empoderamiento de los centros escolares	316
5.2.1.1 Los Planes Estratégicos de Centro.....	317
5.2.1.2 El Plan de Autonomía de Centro y el Plan de Mejora del Instituto de Educación Secundaria	336
5.2.1.3 El Proyecto Educativo de Centro	342
5.2.2 Gestión sobre el terreno: empoderamiento de los equipos directivos	350
5.2.3 Capacitación de la comunidad: implicando a la comunidad escolar	366
5.3 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL CLIENTE.....	374

5.3.1 Criterios de servicio al cliente: selección y formación del profesorado de Catalunya	381
5.3.2 Mecanismos de control de calidad: los sistemas de evaluación	397
5.3.2.1 El Sistema de Indicadores de Centro.....	401
5.3.2.2 La Evaluación General Diagnóstica de Centro	403
5.3.2.3 La Evaluación Anual de Centro.....	404
5.3.2.4 La evaluación de los directores y directoras de los centros escolares	412
5.3.2.5 La evaluación del alumnado.....	416
5.4 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LAS CONSECUENCIAS.....	420
5.4.1 Primas al rendimiento: complemento salarial a los directores	420
5.4.2 Los contratos y acuerdos de rendimientos: penalizaciones al bajo rendimiento.	422
5.5 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA CULTURA.....	427
5.5.1 Invertir en los empleados: formación continuada	427
5.5.2 Centros de formación propios: la formación directiva	432
5.5.3 Los grupos de aprendizaje y las visitas sobre el terreno: conocimiento in situ de la política educativa de Finlandia.....	433
5. CONCLUSIONES.....	434
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES FINALES.....	441
6.1 CLAVES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA UNA POLÍTICA EDUCATIVA DE EXCELENCIA	446
6.1.1 Una política educativa de excelencia necesita una visión de futuro	447
6.1.2 Una política educativa de excelencia requiere dotar de autonomía a los centros escolares.....	450
6.1.3 Una política educativa de excelencia requiere poner al estudiante en el centro de la política pública	454
6.1.4 Una política educativa de excelencia requiere introducir reconocimientos y penalizaciones.....	456
6.1.5 Una política educativa de excelencia requiere de una cultura escolar basada en la colaboración, corresponsabilidad y en la calidad	457
CAPÍTULO 7: BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS.....	459
7.1 BIBLIOGRAFÍA	459
7.1.1 Marco Teórico.....	459
7.1.2 Estudio de caso: Finlandia	483
7.1.3 Estudio de caso: Catalunya.....	498
7.2 ANEXOS	509

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Similitudes, diferencias y fortalezas del enfoque P y B	33
Tabla 2. Puntuación en comprensión lectora de Finlandia en PISA (2000-2015).....	42
Tabla 3. Puntuación en ciencias de Finlandia en PISA (2000-2015)	43
Tabla 4. Puntuación en matemáticas de Finlandia en PISA (2000-2015)..	43
Tabla 5. Puntuación en resolver problemas de forma colaborativa de Finlandia en PISA (2000-2015)	44
Tabla 6. Puntuación en comprensión lectora de Catalunya y Finlandia en PISA (2000-2015).....	45
Tabla 7. Puntuación en ciencias de Catalunya y Finlandia en PISA (2000-2015).....	46
Tabla 8. Puntuación en matemáticas de Catalunya y Finlandia en PISA (2000-2015)	46
Tabla 9. Puntuación en colaboración para resolver problemas de Catalunya y Finlandia en PISA (2000-2015).....	47
Tabla 10. Agentes educativos de Finlandia entrevistados	49
Tabla 11. Consellers y consellers del Departament d'Ensenyament/Educació de Catalunya (2000-2018)	50
Tabla 12. Secretarios de políticas educativas del Departament d'Ensenyament/Educació de Catalunya (2000-2018)	51
Tabla 13. Altos cargos de la política educativa de Catalunya	52
Tabla 14. Los principios de <i>En busca de la excelencia</i>	76
Tabla 15. Corriente ideológica y énfasis en la nueva gestión pública	86
Tabla 16. Estructura de Estado y naturaleza de gobierno.....	90
Tabla 17. La nueva gestión pública: fase neo-taylorista y de calidad	97
Tabla 18. Decálogo de principios de la reinención del gobierno	104
Tabla 19. Las cinco estrategias de la nueva gestión pública	108
Tabla 20. La estrategia central: procedimientos y herramientas	114
Tabla 21. La estrategia de las consecuencias: procedimientos y herramientas.....	115
Tabla 22. La estrategia del cliente: procedimientos y herramientas.....	116
Tabla 23. La estrategia del control: procedimientos y herramientas	117
Tabla 24. La estrategia de la cultura: procedimientos y herramientas	118
Tabla 25. Puntuación en comprensión lectora de Finlandia en PISA (2000-2015).....	130
Tabla 26. Tipología de permisos de maternidad/paternidad y duración en Finlandia	177
Tabla 27. Participantes y tasa de éxito en el examen VAKAVA.....	222
Tabla 28. Proporción de alumnado de nacionalidad extranjera de régimen general respecto del total de estudiantes. Distribución según el sector educativo	274
Tabla 29. Objetivos de resultados en la Ofensiva de país a favor del éxito escolar	313
Tabla 30. Tipología de evaluación de la política educativa de Catalunya	401
Tabla 31. Niveles de los sistemas de indicadores de centro.....	402
Tabla 32. Niveles de eficiencia de la Evaluación Anual de Centro.....	405
Tabla 33. Tipología de formación permanente del docente no universitario de Catalunya.....	430

Tabla 34: Objetivos y subobjetivos de resultados de Finlandia	513
---	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema de la literatura sobre la nueva gestión pública	39
Figura 2. La visión finlandesa para 2025.....	153
Figura 3. Estructura administrativa del sistema educativo finlandés	159
Figura 4. Estructura del Plan de Estudios Básicos de 2014.....	173
Figura 5. Kirkkojärven Koulu.....	245
Figura 6. Saunakallio Koulu.....	246

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1 PRELUDIO

El trabajo de investigación científica que se presenta en esta tesis doctoral tiene el objetivo de analizar qué estrategias, qué procedimientos y qué herramientas de la nueva gestión pública están presentes en el diseño y en la implementación de la política educativa de Finlandia y de Catalunya. En este sentido, la presente investigación, fruto de una investigación predoctoral financiada por el Ministerio de Educación de España mediante la beca de Formación del Profesorado Universitario (FPU) convocatoria 2014, confluye con el aumento del interés científico en relación con la adopción de los preceptos de la nueva gestión pública en las políticas educativas.

En España, está incrementando el diseño de políticas públicas, programas y proyectos que logran mejores resultados e impacto social, reproduciendo políticas públicas de éxito en otros países. Sin embargo, buena parte de políticos, directivos públicos e inclusive 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 técnicas y métodos que subyacen tras ellas. Esta tesis investiga si esto ha sucedido o no en la política de enseñanza de Catalunya, cuando ha emulado la política de educación de Finlandia.

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 (Pollitt, Van Thiel y Homburg, 2007), Asia (Cheung, 2001), África (Basheka y Tshombre, 2017), Australia (Caroll y Steane, 2001), Nueva Zelanda (Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996), América Latina (Ramíó y Salvador, 2005), Estados Unidos (Pardo y Velasco, 2009) y Canadá (Aucoin, 1995) han implementado reformas basadas en dicho programa. Entre sus diversos impactos, la política

educativa ha estado uno de los grandes ámbitos donde las ideas de la nueva gestión pública han hecho su aparición, alimentando así diversas investigaciones desde la década de los noventa hasta la actualidad (Ball, 2012; Gunter y Fitzgerald, 2013; Gewirtz y Ball, 2000; Gunter, 2012; Shain y Gleeson, 1999; Simkins, 2005; Tolofari, 2005; Van Der Sluis, Reezigt y Borghans, 2017; Verger y Normand, 2015; Zajda, 2015). Concretamente en el ámbito europeo, observamos que las investigaciones al respecto son recientes, convirtiéndose en un ámbito de estudio en auge (Gunter, Grimaldi, Hall y Serpieri, 2016; Rasmussen, Larson, Rönnerberg y Tsatsaroni, 2015).

En este escenario, y como se ha anunciado, la presente tesis analiza el impacto de la nueva gestión pública en la política educativa de Finlandia y Catalunya, al detectarse que existe una escasa evidencia científica al respecto y, a su vez, se obvia un análisis pormenorizado de los mecanismos concretos de la nueva gestión pública que se encuentran en ambas políticas educativas. En este sentido, mientras encontramos solo cinco publicaciones sobre el impacto de la nueva gestión pública en la política educativa de Finlandia (Simola, Kauko, Varjo, Kalalahti y Sahlström, 2017; Temmes, 1998; Uljens, Wolff y Frontini, 2016; Yliaska, 2015; Ylonen, 2009); en el caso de Catalunya, encontramos solo cuatro publicaciones (Verger y Curran, 2016; Verger, Curran y Parcerisa, 2015; Verger y Pagès, 2018; Verger, Prieto, Pagès y Villamor, 2018). En ninguna de las investigaciones citadas se analiza cuáles son las estrategias, los procedimientos y las herramientas de la nueva gestión pública que se implementan. Ante tal contexto, la presente investigación da un paso más y analiza en la senda del conocimiento científico de la política educativa, los fundamentos desde las ciencias sociales, concretamente desde el área de la ciencia política y el ámbito académico de la gestión pública y las políticas públicas, la configuración de técnicas y métodos de la nueva gestión pública en ambas políticas educativas.

Así pues, la presente investigación se realiza desde la disciplina académica de la ciencia política, concretamente desde el enfoque de las políticas públicas y la gestión pública. Aunque en el apartado de la metodología se

narra con detalle el objeto y fin de la mencionada disciplina académica, cabe advertir aquí distintos aspectos claves para la lectura del estudio e interpretación de las conclusiones.

En primer lugar, los estudios científicos realizados desde la gestión pública se basan en estudios de caso con el fin de conocer cuál es la combinación de estrategias que se halla tras una política pública exitosa. En este caso, estudiar la política educativa finlandesa desde la gestión pública, concretamente su aplicación de la nueva gestión pública, nos permite conocer qué métodos han empleado y cómo los han ejecutado, consiguiendo diseñar e implementar una política educativa de excelencia reconocida a nivel internacional.

En segundo lugar, los análisis de gestión pública tienen como destinatario principal el directivo público que, al conocer como otros directivos públicos han hecho frente a situaciones similares, encuentra referentes politológicos en dichos casos. Tras la valoración de la viabilidad operativa y política de las medidas, dichos directivos públicos pueden iniciar reformas de gestión pública con mayores probabilidades de éxito. En este sentido, analizar el caso de Catalunya tiene una doble finalidad. Por un lado, conocer qué técnicas de la nueva gestión pública se han implementado en la edificación de su política educativa y, por otro lado, teniendo en cuenta que, la política educativa de Finlandia ha estado una referencia esencial para las autoridades educativas catalanas, la investigación permite conocer cómo la realidad educativa catalana puede avanzar hacia los niveles de excelencia de la educación finlandesa. Para ello, esta tesis se incardina en lo que Bozeman (1998b) ubica como la gestión pública con el enfoque de las políticas públicas, como superación de la administración pública tradicional, con una visión burocrática a la antigua usanza.

Por consiguiente y, en tercer lugar, la investigación formula inferencias basadas en el caso finés y en su comparación. Por tanto, fomenta un aprendizaje basado en la experiencia y adquiere una cierta naturaleza prescriptiva basada en la evidencia científica. No obstante, no establece que

la política educativa de Catalunya u otras deban de copiar simplemente la política educativa finesa para conseguir sus resultados. Los hallazgos de Finlandia deben de someterse a la valoración de los directivos públicos de otras organizaciones y adaptar las estrategias de gestión pública a su realidad concreta. Como veremos a lo largo de la investigación, la construcción de la política educativa finlandesa ha estado influenciada por otras políticas educativas de otros países y, su éxito al respecto, ha consistido en adaptar los casos de éxito a su realidad. Asimismo, la política educativa de Estonia, hoy reconocida por sus elevadas puntuaciones en las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (*Programme for International Student Assessment (PISA)*, en inglés), ha estado muy influenciada por la política educativa finesa (Schleicher, 2018: 144).

Por último, la presente investigación también evidencia como la mejora del impacto de las políticas educativas se consigue mediante la sustitución de la administración pública tradicional por preceptos de la nueva gestión pública. En la transición entre ambos modelos de gestión pública cabe hacer hincapié en qué medidas de la nueva gestión pública deben de aplicarse y cómo deben de aplicarse. La nueva gestión pública es una gran caja de herramientas, cuyo impacto social depende de qué herramientas eliges y cómo son implementadas. Si bien la educación debe de centrarse en los resultados y «pasar de mirar hacia arriba dentro de la burocracia a mirar hacia fuera, al siguiente profesor, al siguiente centro educativo y al siguiente sistema de educación» (Schleicher, 2018: 37), es esencial saber cómo gestionar este cambio para conseguir una política de excelencia para todos los niños y las niñas. Así, la presente investigación contribuye a discernir cómo desde la gestión pública podemos construir políticas educativas de calidad para todos a partir de dos estudios de caso, Finlandia y Catalunya.

1.2 MOTIVACIÓN DEL ESTUDIO

Toda obra científica, incluso me atrevería a afirmar que también toda obra artística, tiene una motivación intrínseca y extrínseca que la nutre y la embellece. En el caso de la presente investigación, la motivación intrínseca tiene una estrecha vinculación con mi breve biografía y mi relación con la educación. Como profesora particular, bibliotecaria y después como docente doctoranda en la Universidad de Barcelona, me di cuenta que todos los alumnos y las alumnas tienen la capacidad para aprender y que, en todos ellos, existe el talento y el potencial necesario para convertirse en aquello que sus sueños albergan. Por eso, la función de los que tenemos el privilegio de acompañarlos en la gran aventura del saber consiste en ofrecerles lo mejor de nosotros, el mejor conocimiento posible y la mejor atención. Y esto significa ser muy conscientes de la responsabilidad de nuestra labor y saber que los alumnos se merecen una buena gestión educativa, es decir, aquella que alimente sus expectativas y les ayude a mostrar a la sociedad lo mejor de ellos mismos. Ellos, todos y cada uno, no son solo nuestro futuro, son nuestro presente. Así, entendí que la educación no era únicamente un mecanismo de progresión social, una garantía de competitividad económica o una simple socialización, era mucho más. Era el mayor acto de amor que una sociedad puede ofrecer a su población más joven. De ahí la importancia de diseñar e implementar políticas educativas de calidad. Por consiguiente y dada mi formación politológica, en asesoría política e institucional, dedique mi tiempo a entender como diseñar políticas públicas educativas de excelencia para todos los estudiantes.

En el camino tuve la fortuna de encontrarme al profesor de Ciencia Política, el Dr. Xavier Torrens. Él fue el primero que me enseñó sobre Finlandia y así empecé a leer sobre dicho país escandinavo, dedicando los últimos cinco años de mi vida a estudiar su política educativa. Torrens me planteó proseguir un hilo conductor en mi trayectoria académica para que pudiera convertirme en una especialista en política educativa. Primero, empezar con un trabajo de fin de grado sobre el primer país en excelencia educativa, Finlandia. Segundo, continuar con un trabajo de fin de máster sobre el

enfoque del incrementalismo y su relación con la política educativa. Tercero, culminar con una tesis doctoral con un estudio comparado entre Finlandia y Catalunya que, además, fuese la primera tesis doctoral que examinara técnicas y métodos de gestión pública que se encuentran tras el éxito educativo de Finlandia y que ahora son fuente de inspiración en Catalunya.

Por ello, inicié un viaje hacia la experticia en política de educación, en el grado de Ciencias Políticas y de la Administración, de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, que empezó con mi trabajo final de carrera, titulado *El sistema educativo finlandés: modelo para la política educativa de Catalunya* (2014), en el que plasmé mis primeros hallazgos sobre la política educativa finesa y su influencia en la política educativa catalana. El trabajo tuvo una calificación de matrícula de honor, que recibí con gran ilusión, siendo un reconocimiento a mi dedicación.

Posteriormente, mientras cursaba el máster de Análisis Político y Asesoría Institucional, de la UB, seguí investigando sobre la política educativa. Con la dirección del Dr. Torrens hallamos que la política educativa finlandesa falsaba algunas premisas educativas, de carácter incrementalista, que estaban presentes en el sistema educativo de España y, por ende, también en el catalán. Así, mostramos como el caso finés evidenciaba que la calidad educativa no dependía de variables en sí como la edad de escolarización, la repetición de curso, las horas de clase, las horas dedicadas a las tareas escolares, el salario del profesorado o el gasto educativo. Otros eran los factores que influían en la política educativa de calidad. Todo ello se plasmó en el trabajo titulado *Análisis político de seis variables incrementalistas del sistema educativo español* (2015), que también recibió la calificación de matrícula de honor.

Tras el máster me embarqué en la investigación mediante la beca FPU y empecé a trabajar en el grupo de investigación que dirige la catedrática de Sociología, la Dra. Marta Soler. La Dra. Soler no solo aceptó dirigir junto al Dr. Torrens la investigación que aquí se presenta, sino que me abrió las puertas de la investigación a nivel profesional. De modo que aprendí qué era

un proyecto de investigación europeo tras participar en el proyecto europeo SOLIDUS¹ y descubrí nuevas metodologías de investigación procedentes de otras disciplinas académicas como la Sociología. Gracias a esto y a una extensa red de académicos comprometidos con la educación, tuve la oportunidad de hacer dos estancias de investigación en el extranjero. La primera estancia fue en Australia en dos universidades distintas. Por un lado, en la Universidad de Queensland University of Technology en Brisbane y, por otro lado, en la Universidad la Trobe en Melbourne. Posteriormente, la segunda estancia la realice en Estados Unidos, concretamente en Teacher College de la Columbia University en Nueva York. Allí tuve el privilegio de aprender de la mano el director del Centro Nacional para el Estudio de la Privatización de la Educación (National Center for the Study of Privatization in Education, en inglés), el Dr. Samuel Abrams. El profesor Abrams es uno de los expertos internacionales en la política educativa finlandesa y ha estado 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 contrastar los resultados de mi investigación e instruirme sobre la privatización de la educación, sus efectos y consecuencias.

Durante el camino recorrido, no solo hallé grandes profesionales en Barcelona, Australia o Estados Unidos, sino también en Finlandia. En mi viaje al mencionado país nórdico para contrastar toda la información recolectada y leída durante años, fui recibida por docentes, directivos públicos y académicos fineses que me hablaron sobre su sistema y me ayudaron a entender cómo funcionaba su política educativa. Así, un mes de

¹ “Solidarity in European societies: empowerment, social justice and citizenship” (SOLIDUS) financiado por la Comisión Europea, H2020. Duración del proyecto: desde junio de 2015 hasta mayo de 2018.

marzo helado se convirtió en uno de las más cálidos. Envuelta en un paisaje blanco, no podré olvidar los abrazos de despedida que unos niños y niñas finlandeses de una escuela de alta complejidad me brindaron antes de regresar a Barcelona para proseguir con mi labor. Ellos me ofrendaron con una gran lección: la educación consiste en infundir ilusión y despertar sonrisas en los más pequeños. Tampoco olvidaré las conversaciones con los diferentes responsables políticos de Educación y los múltiples directivos y directivas de Catalunya. Conversaciones que me ayudaron a entender cómo y por qué se había iniciado la reinención de la política educativa catalana.

De modo que, como pueden intuir, la motivación intrínseca de la tesis fue aumentado a la vez que aumentaba la extensión de la investigación. No obstante, hubo también una motivación extrínseca. Concretamente, la de contribuir científicamente a conocer un fenómeno en auge como es el impacto de la nueva gestión pública en las políticas educativas. En este sentido, mi concepción de la Ciencia Política no es la de hacer un análisis meramente descriptivo con un destinatario ambiguo, sino un análisis que ayude a los directivos públicos en materia educativa a diseñar e implementar políticas educativas con mejores resultados. Ellos son mi motivación extrínseca y a ellos les ofrezco mi investigación.

A nivel profesional, soy consciente que una tesis doctoral es simplemente el primer paso de la carrera científica y que dicha profesión es una carrera de fondo. Por eso, esta tesis y mi futura carrera profesional quiero dedicarla a ser hoy mejor que ayer, y contribuir desde la academia u otro ámbito institucional a mejorar la eficacia de las políticas públicas, especialmente la de la política educativa.

1.3 ORIGINALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación que se desarrolla en la presente tesis doctoral halla su originalidad en discernir qué estrategias, procedimientos y herramientas se encuentran en el diseño e implementación de la política educativa de

Finlandia y en la política educativa de Catalunya. Como se ha mencionado anteriormente, la literatura científica existente, a lo sumo, solo evidencia 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 las diferentes técnicas.

Además, en el caso de Finlandia, la investigación pone de manifiesto cuáles son las claves, desde el ámbito científico de la gestión pública, que explican el éxito de su política educativa, alabada por la comunidad científica internacional. En este sentido, no se halla en la literatura científica internacional una investigación sobre la política educativa finesa de esta naturaleza.

En el caso de Catalunya, el estudio muestra no solo qué estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública se han aplicado en la política educativa de Catalunya, sino también describe y analiza cómo las autoridades políticas catalanas, emulando el caso finés en algunas ocasiones, han aplicado una serie de técnicas de la nueva gestión pública de dicho país nórdico con el fin de mejorar el rendimiento académico y de bienestar del alumnado catalán, pasando de un modelo de administración pública tradicional, con un enfoque burocrático de inspiración weberiana, a una gestión pública basada en preceptos de la nueva gestión pública. La política educativa catalana ha transferido conocimientos provenientes de la política finlandesa homóloga. Sin embargo, cuando se ha diseñado e implementado la nueva política educativa catalana, se desconocía que tras estas nuevas medidas se hallaban técnicas y métodos que emanan del enfoque de la nueva gestión pública.

Con respecto a la transición entre la gestión weberiana y la nueva gestión pública, la investigación también es novedosa al evidenciar como la mejora del impacto de las políticas educativas se consigue mediante la sustitución de la administración pública tradicional por algunos preceptos de la nueva

gestión pública. En la transición entre ambos modelos de gestión pública cabe hacer hincapié en qué medidas de la nueva gestión pública deben de aplicarse y cómo deben de aplicarse.

1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La tesis doctoral parte de cuatro preguntas de investigación, que sustentan el presente trabajo científico:

1. En relación con el estudio de caso de Finlandia, las dos preguntas de investigación son:

- 1.1 ¿Qué técnicas y métodos de la gestión pública y las políticas públicas configuran la política educativa de Finlandia, que han hecho factible su éxito educativo, a nivel mundial?

- 1.2 ¿Ha habido un cambio de paradigma en la administración pública y su gestión de las políticas públicas en Finlandia como sustrato primordial que explica el impacto social en los resultados educativos?

2. En relación con el estudio de caso de Catalunya, emergen dos preguntas de investigación:

- 2.1 ¿Qué técnicas y métodos de la gestión pública y las políticas públicas configuran la política de educación de Catalunya?

- 2.2 El diseño de la política educativa catalana, que incluye técnicas y metodologías de gestión pública y políticas públicas, se inspiró y emuló técnicas acordes con la política de Finlandia,

pero ¿políticos y directivos públicos conocían las técnicas y métodos de la gestión pública en que recaen el éxito finlandés?

1.5 HIPÓTESIS

Dadas las preguntas de investigación planteadas, se formula la siguiente hipótesis principal:

1. El elenco de las cinco estrategias, los quince procedimientos y las más de cincuenta herramientas de la nueva gestión pública son la variable politológica a partir de la cual se sustenta el éxito de la política de educación en Finlandia, para lograr mejores resultados educativos con un mayor impacto social en el aprendizaje de niñas, niños y jóvenes, en educación primaria y secundaria.

Acorde con la hipótesis principal, se formulan las siguientes cuatro hipótesis secundarias:

1. Finlandia fue sustituyendo paulatinamente su antigua política de enseñanza basada en la visión burocrática de la administración pública tradicional de corte weberiano e implementó progresivamente la nueva gestión pública que conduce a sus resultados educativos con excelencia.
2. La política educativa de Finlandia está diseñada mediante las cinco estrategias de la nueva gestión pública (central, control, consecuencias, cliente y cultura), una parte de sus correspondientes procedimientos y una selección de sus herramientas, constituyéndose en la base de técnicas y métodos que han hecho factible su éxito educativo, reconocido mundialmente.
3. Cuando en parte se ha emulado la política educativa de Finlandia, Catalunya ha diseñado su correspondiente política de enseñanza

con algunas de las herramientas surgidas de las cinco estrategias de la nueva gestión pública (central, control, consecuencias, cliente y cultura).

4. La política de educación de Catalunya ha imitado parcialmente el caso finlandés, cuando políticos y directivos públicos han aprendido de la experiencia finlandesa en términos comparativos, las autoridades públicas desconocen que tras el caso finés se encuentran las estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública.

1.6 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación está guiada por cuatro grandes coordenadas u objetivos destilados a tenor del objeto de la investigación, la naturaleza del estudio y la relevancia de este.

El primer objetivo es conocer qué estrategias, qué procedimientos y qué herramientas de la nueva gestión pública se encuentran en el diseño y en la implementación de la política educativa de Finlandia.

El segundo objetivo es extraer las claves de la nueva gestión pública para la edificación de una política educativa de excelencia.

Una vez analizados los dos primeros objetivos, el tercer objetivo radica en examinar cuáles son las técnicas y métodos de la nueva gestión pública que se han empleado en el caso de la política educativa de Catalunya.

Y, finalmente, el cuarto objetivo es averiguar si los altos cargos políticos, institucionales y administrativos conocían la metodología de la nueva gestión pública cuando emprendieron cambios en la política educativa de Catalunya.

1.7 ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL

La tesis se estructura en los siguientes siete capítulos:

El primer capítulo recoge la introducción a la investigación, la motivación, la originalidad de la investigación, las preguntas de investigación, las hipótesis, los objetivos de investigación 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 estudio. En este sentido, se presenta la nueva 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 datos.

El tercer capítulo, en la explicación del marco teórico, 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.

El cuarto capítulo analiza la política educativa de Finlandia, ofreciéndose una nueva mirada sobre dicha política educativa. Se analiza cómo aplican la estrategia central, estrategia del control, estrategia del cliente, estrategia de las consecuencias y estrategia de la cultura. Son las cinco estrategias de la nueva gestión pública. Se examina qué combinación de dichas estrategias, con sus respectivas herramientas y procedimientos se emplean.

El quinto capítulo analiza la reinención de la política educativa de Catalunya, 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.

El penúltimo y sexto capítulo recoge las conclusiones de la tesis doctoral, enfatizándose en cuáles son los preceptos clave de la nueva gestión pública para la edificación de una política educativa de excelencia.

Finalmente, el séptimo y último capítulo presenta la bibliografía y los anexos de la investigación científica.

CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA

2.1 LA GESTIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA ACADÉMICA

La gestión pública, como recoge Brugué y Subirats (1996: 9), se ha configurado como un nuevo campo de estudio y docencia que investiga los problemas de las administraciones públicas. Como examina Cabrero (1998), la disciplina académica de la gestión pública surgió a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta del siglo XX como consecuencia de los procesos de modernización del Estado y la búsqueda de nuevas formas organizativas para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Como analiza Torrens (2015: 685), hoy en día la gestión pública no afecta únicamente a la administración pública como organización administrativa, sino que la gestión pública también se concibe como gestión de políticas públicas.

El agotamiento de la administración pública tradicional y de, por tanto, el estudio de la administración basado únicamente en el derecho administrativo, dio lugar a una nueva disciplina académica enfocada en el estudio de aquellas pautas organizativas que mejoraban los resultados de la acción gubernamental. Previamente, había surgido el área de políticas públicas o *policy* como área de estudio dentro de la Ciencia Política y, resultado de ello, el Análisis de Políticas Públicas como método politológico (Torrens y Álvarez, 2019). Posteriormente, décadas más tarde, nacería la nueva gestión pública como un método dentro de la Ciencia Política en el diseño de políticas públicas (Torrens, 2019). El cambio en el objeto de estudio, de los procesos administrativos a los resultados, fue fruto del impacto político y social del movimiento transnacional de reforma del sector público iniciado en los años ochenta del siglo XX en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, y que, paulatinamente, se consagró como un programa de reforma administrativo de alcance mundial. Dicho programa de reforma se conocería como nueva gestión pública.

La nueva gestión pública tuvo un impacto en la comunidad académica indicando que los investigadores e investigadoras no debían focalizar sus esfuerzos en

encontrar técnicas que mejorasen la implementación de las normas sino en aquellas técnicas que garantizasen un servicio público más eficiente y de mayor calidad. Por tanto, el objeto de la investigación científica de la administración pública debía cambiar, pasando de examinar cómo administrar bien una organización que, generalmente, significaba discernir cómo formular y implementar los textos jurídicos, a cómo gestionar las organizaciones para conseguir unos resultados específicos. Tras dicha transformación académica subyacía una evolución sociológica e económica de la sociedad en la que se resquebrajaba la hegemonía de la administración pública regida por los postulados de la administración pública tradicional, también denominada administración weberiana o enfoque burocrático, e ideada para la sociedad industrial; y se da paso, bruscamente en algunos países y tímidamente en otros, a una nueva administración regida por los preceptos de la nueva gestión pública en una incipiente sociedad de la información o del conocimiento. En esta transición, el término «gestionar» se definió como utilizar el conocimiento (saber) para facilitar una mejora continua (Brugué y Subirats, 1996: 13) y como recogiese Allison (1983), las funciones de la gestión pública englobarían una concepción estrategia (establecer objetivos y diseñar planes de acción en vistas al futuro), una concepción de recursos (gestionar los recursos humanos y monetarios para conseguir unos resultados específicos) y una concepción de relación con el exterior (gestionar las relaciones entre las administraciones y los ciudadanos, el sector privado y el tercer sector).

Esta nueva configuración de las nuevas finalidades de la administración pública tuvo, como era obvio, un impacto en la academia. En este sentido, la academia no tenía que dedicar más recursos a saber cómo administrar normativamente los asuntos públicos sino en cómo gestionarlos para conseguir sus metas. Así, dentro de las ciencias de la administración apreció un nuevo objeto cuyo fin fue (o debía ser), como recogiese Behn (1998b: 89), «ayudar a los administradores públicos a producir resultados». Este propósito hizo redefinir los temas de estudio que, de acuerdo con Bozeman (1998b), conllevó la diferenciación entre dos tradiciones de investigación: el enfoque B y el enfoque P. La distinta denominación hacía referencia a su origen institucional y a los estudios sobre la administración pública que se desarrollaron en su seno.

En relación con su origen institucional, mientras que el enfoque B provino de la conceptualización de gestión desarrollada en las escuelas de negocios (*business*, en inglés), el enfoque P se originó en las escuelas de políticas públicas (*public policy*, en inglés). Por otro lado, y en relación con la naturaleza de la investigación impulsada en el seno de dichas escuelas, mientras que el enfoque B se centraría en identificar y explicar las diferencias y similitudes empíricas entre las organizaciones públicas y privadas, partiendo de la premisa que ambas organizaciones eran similares (Bozeman, 1998b: 40), el enfoque P se centraría, en sus inicios, en el cambio de rol del directivo público en las administraciones públicas, de administrador a gestor. El ejemplo clásico de este enfoque es la obra, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* [1995], del profesor de políticas públicas de la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, Michael Moore, cuya tesis principal era que las administraciones públicas debían de crear valor público, es decir, producir beneficios sociales para la ciudadanía. En la terminología actual, Moore afirmaba que las administraciones públicas debían de buscar el impacto social de sus acciones con mejores resultados. Para ello, según Moore, los directivos públicos debían de dejar de ser unos meros administrativos regidos por el paradigma de la administración pública tradicional o clásica y debían de ser estrategias, comportándose como un directivo de una empresa privada, que busca incrementar los rendimientos y la productividad de los recursos de los que dispone para ofrecer a sus usuarios un producto de calidad y acorde a sus necesidades.

Cabe destacar que, en relación con el enfoque P, las escuelas de políticas públicas pioneras fueron la Kennedy School de Harvard, el Institute for Public Policy Studies de Michigan, el Humphrey Institute de Minnesota y la School for Public Policy de Berkeley. Muchas se fundaron para superar el estudio de la administración pública basado en el derecho administrativo y que, tras decidir focalizarse en el estudio y análisis de las políticas públicas, detectaron que existía una gran demanda en temas de gestión por parte de las administraciones públicas, concretamente en cómo mejorar la gestión pública y que, por tanto,

debían de empezar a investigar y a formar a los nuevos directivos públicos en dichas temáticas. En palabras de Bozeman (1998b):

[...] las escuelas de políticas públicas empezaron a reconocer cada vez más una grave limitación: en el sector público había poca demanda de análisis cuantitativo formal, o de "gran diseño" de las políticas. En cambio, había una gran demanda de gestión. Las escuelas de políticas necesitaban algo afín a la administración pública, pero que no se identificara con este campo "anticuado" y orientado hacia las capacidades especiales. Como solución, se inventó la gestión pública. A mediados de los años setenta, el profesorado de las escuelas de políticas públicas empezó a emplear el término *gestión pública* y a reflexionar acerca de los programas escolares de gestión pública. (Bozeman, 1998b: 28)

A partir de entonces, se empezó a popularizar en los círculos académicos el término de gestión pública y, con ello, los enfoques B y P. Dichos enfoques compartirían elementos en común pero también diferencias y ventajas analíticas (ver tabla 1).

Dada las divergencias entre el enfoque B y P, cabe destacar aquí que la presente investigación se basa en el enfoque P. Así, comparte con el enfoque B que pretende generar recomendaciones para la acción basadas en la experiencia mediante el análisis de casos. De forma particularista, el presente enfoque une el saber del análisis de las políticas públicas y el saber de la gestión pública. En este sentido, como señala Subirats (1996: 159) «La gestión pública (como paradigma emergente que acepta la «politización» del marco en el que se desarrolla), y el análisis de políticas (entendido desde su versión más laica, y más orientada a facilitar la consecución de resultados que a ofrecer «las» respuestas racionales ante cada problema social) son partners naturales», concluyendo que la «necesidad de colaboración entre ambas perspectivas es más que evidente» (Subirats, 1996: 160). Dicha colaboración permite ofrecer una concepción holística y, a la vez pragmática, de la política pública analizada ya que tiene en cuenta tanto el juego político que se desarrolló en su interior como su concepción técnica y operacional. Cabe destacar que la presente investigación se focalizará en la concepción técnica y operacional, es decir, en la vertiente de *policy*; pero sin menospreciar la parte de *politics* que cualquier política pública educativa lleva insertada.

Tabla 1. Similitudes, diferencias y fortalezas del enfoque P y B

Similitudes	Fortalezas del Enfoque P	Fortalezas del Enfoque B	Diferencias
<ul style="list-style-type: none"> •Concepción holística de la administración. •Estudios prescriptivos que buscan mejorar la eficiencia y eficacia. •Reconocimiento de los juegos políticos dentro de la administración. •Investigación en base a estudios de caso para aprender de la experiencia. 	<ul style="list-style-type: none"> •Incluye el enfoque del análisis de las políticas públicas en la gestión pública. •Aprendizaje basado en la experiencia de otros casos. • El objetivo de la investigación es destilar lecciones y transmitirlos de forma fácilmente comprensiva. •Promoción del diálogo entre los administradores experimentados o los ejecutivos políticos y los estudiosos de la gestión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> •Mayor orientación hacia la investigación y la teoría. •Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas. •Incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y la privada. •Orientación hacia la gestión estratégica. •Preocupación por cuestiones de proceso. •Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político. 	<ul style="list-style-type: none"> •El enfoque B es más favorable que el enfoque P a conceptos comerciales. • El enfoque B es más favorable que el enfoque P a explicar diferencias entre sector privado y público. • El enfoque B está orientado a los procesos administrativos y el enfoque P a las políticas públicas. •El enfoque B preferiblemente emplea técnicas cuantitativas. El enfoque P emplea técnicas cualitativas.

Fuente: Adaptación y elaboración propia a partir de Bozeman (1998b: 39-42)

La segunda característica compartida entre ambos enfoques es la pretensión de formular inferencias basadas en estudios de caso con el fin de promover un aprendizaje basado en la experiencia. Tradicionalmente, se seleccionan estudios de caso que han resultado ser exitosos, entendiéndose por éxito conseguir los resultados fijados. En este aspecto y siguiendo a Robert D. Behn, profesor de políticas públicas de la John F. Kennedy School of Government de la Universidad

de Harvard, la investigación en gestión pública se basa en estudios de caso, ya que permite conocer cuál es la combinación de estrategias y enfoques que han hecho un caso exitoso o han conducido a su fracaso. En este caso, el enfoque P tiene una ventaja competitiva en relación con el enfoque B, siendo el enfoque más adecuado para identificar qué principios implícitos explican como una combinación de estrategias particulares produjo unos resultados específicos (Behn, 1998b: 93). Como destaca Weber [1998], la tarea del investigador consiste en explicar por qué los fenómenos sociales se producen. En palabras de gestión pública, qué estrategias hacen que una política pública tenga éxito. Recordemos que Weber lo formulaba con la metáfora del tranvía:

A no ser que se trate de un físico, quien viaja en tranvía no tendrá seguramente ni idea de cómo y por qué aquello se mueve. Además, tampoco necesita saberlo. Le basta con poder «contar» con el comportamiento del tranvía y orientar así su propia conducta, pero no sabe cómo hacer tranvías que funcionen. (Weber, 2012: 195)

La gestión pública sigue la formulación de Weber y como señalase Behn (1998b: 92), ejemplificándolo con la técnica de gestión pública conocida como administración por objetivos propuesta por Drucker, «el jefe más eficiente es el que no solo conoce la receta para la administración por objetivos sino los conceptos en que se basó la receta». En la administración pública, cuando los directivos públicos quieren producir unos resultados similares a los conseguidos por otros directivos públicos deben de conocer la receta que este último elaboró para conseguir sus metas. Siguiendo a Behn, que compara al administrador con un músico, «la capacidad de un músico para producir una improvisación melodiosa de jazz depende de que haya estudiado, aprendido y practicado los fundamentos de la música en que se basa la partitura escrita» y prosigue, «la capacidad del administrador público para improvisar la tonada de la administración por objetivos -fundir una melodía en una composición más larga- depende de su entendimiento intelectual y práctico de los principios en que se basa este concepto particular de la administración» (Behn, 1998b: 92). Es ahí, donde como recogiese Weber, la tarea del científico es imprescindible. Concretamente, el científico de gestión pública resulta de especial importancia y

adquiere su utilidad social en esta tarea, ya que permite mediante su análisis y creación de conocimiento ofrecerle al directivo público la receta.

En la presente tesis se analiza el diseño y la implementación de la política educativa de Finlandia y Catalunya con el fin de discernir cuáles son las estrategias de gestión pública que han hecho de Finlandia un referente en la política educativa internacional por unir dos vectores: excelencia y equidad. Su estudio es de especial importancia para Catalunya, segundo estudio de caso, que desde el año 2000 ha iniciado un camino hacia la construcción de una política educativa basada en la excelencia y la equidad, y cuyo referente en numerosas ocasiones ha sido Finlandia. En el apartado de selección de datos, se expone de forma detallada la idoneidad de ambos estudios de caso. No obstante, cabe puntualizar aquí que, el análisis de ambos estudios de caso, no significa que la presente investigación pretenda que Catalunya copie la política educativa de Finlandia. Como destacase el cuerpo teórico de la gestión pública, los principios que se formulan tras el análisis científico de un caso particular, deben de someterse a una valoración por parte de los directivos públicos de otras organizaciones que quieran aplicar la misma combinación de principios y estrategias con el fin de adaptarlos a su contexto. Por tanto, en ningún caso, la investigación en gestión pública basada en estudios de caso promueve acciones gubernamentales que establezcan una reproducción exacta de modelos. Como señalase Kettl (1998: 106) «las deducciones obtenidas por evidencia son limitadas por la evidencia que se está estudiando, y esto nunca ha sido más cierto que en la investigación de la aplicación». Sin embargo, esto no desvirtúa el hecho que estos análisis sean de especial relevancia para aquellos otros administrativos que, para hacer frente a una situación similar, encuentran un referente en esos casos y, que tras su adaptación a su organización particular, inicien reformas de gestión pública con mayores probabilidades de éxito. Por tanto, la investigación adquiere una cierta naturaleza prescriptiva basada en la evidencia científica.

La investigación de análisis de casos pretende mostrar lo que puede funcionar: nos ayuda a descubrir las combinaciones y permutaciones de tácticas, enfoques, estrategias, conceptos e ideas administrativas que pueden auxiliar a los administradores, en

situaciones diversas, a producir resultados útiles. Mediante el examen cuidadoso de administradores públicos eficientes en acción, la investigación de análisis de casos puede descubrir cómo diversos dirigentes logran hacer frente a problemas particulares del modo que mejor satisfaga las funciones de su organización. Luego, a partir del vasto repertorio de actividades administrativas, definitivas e ilustradas por los análisis de casos, otros administrativos públicos, con base en los detalles particulares de las situaciones en las que se enfrenten, podrán seleccionar, reelegir y adaptar una combinación de actividades que aumentará la probabilidad de que sus organizaciones cumplan con propósitos sociales útiles. (Behn, 1998b: 81)

El objetivo en la investigación en gestión pública es ayudar al administrador público a producir resultados. Así, es una investigación cuyo principal destinatario es el gestor público con el fin de que este obtenga un conocimiento que le permita implementar y diseñar políticas públicas con impacto social, es decir, que revierta en acciones beneficiosas hacia la ciudadanía y permitan resolver, desde la gestión pública, problemáticas sociales. En palabras del propio Behn:

El propósito de la investigación de la gestión pública es mejorar los repositorios profesionales de aquellos administradores que desean llevar organizaciones públicas a lo alto de dunas de arena importantes y, para ello, los especialistas tienen que decir cómo se cumple esta tarea. La investigación de análisis de casos, especialmente todo el análisis de casos de buenos administradores, grupos y organizaciones, puede resultar útil (Allison, 1979). Como ha notado Yin (1989), la estrategia de investigación de casos tiene incluso una clara ventaja. (Behn, 1998b: 89-90)

Por tanto, la presente investigación resulta de especial relevancia para los directivos públicos dedicados a la política educativa, erigiéndose como los primeros receptores de la presente investigación. Por otro lado, los futuros receptores serán todos aquellos directivos públicos que quieren conocer por qué, en términos de gestión pública, la política educativa de Finlandia es exitosa y, por ende, quieren adaptar algunas de las estrategias, procedimientos y herramientas del caso finés. Asimismo, también es relevante para todos aquellos

que pretendan conocer como Catalunya ha iniciado un tímido, pero al parecer, firme camino hacia una política educativa de excelencia, transitando por unos caminos similares al caso finés. Por último, la relevancia del objeto de estudio hace acto de presencia para todas aquellas personas que quieran conocer cómo el diseño de una política pública adquiere mejores resultados si se aplican estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública.

Para todo ello y siguiendo lo establecido en el enfoque P, la investigación promueve el diálogo entre los directivos públicos que aplican las medidas y el investigador, convirtiéndose en una construcción mutua del conocimiento. Con el fin de recoger dicho diálogo, la técnica de recogida de datos predilecta del enfoque P es la cualitativa, mediante entrevistas, que fomentan dicho diálogo entre investigador e investigado. En este sentido, la tesis ha realizado entrevistas semiestructuradas a directivos públicos de Finlandia y Catalunya y, a la vez, a informantes clave. Esto se analiza con más detalle en el apartado de recogida de datos.

Las características definitorias de una investigación de gestión pública, según Kettl (1998: 103-104) son: (a) rechazo de la administración pública weberiana y su aplicación. Por ello, no investiga dicho modelo de administración pública tradicional o burocrática; (b) desarrollo de un campo de estudio alentador y prescriptivo. En este sentido, es una investigación que busca resultar útil y alentadora para la sociedad y los gestores públicos, ayudándoles en sus objetivos de mejorar la acción gubernamental; (c) enfoque basado en los altos administrativos. En otras palabras, analiza las acciones que promueven los altos cargos de la administración para conseguir que sus administraciones avancen y consigan mejoras sociales; (d) desarrollo de conocimiento por medio de casos. Así, se debe de analizar lo que funciona y no funciona y, a partir de ello, sacar los modelos y principios que puedan ser útiles para otros administradores; (e) lucha por poner el estudio de la gestión al mismo nivel que la investigación de las decisiones. Dentro de las escuelas de políticas, los estudios de las decisiones han desempeñado un rol superior como consecuencia, por un lado, del elevado número de economistas que trabajaban en estos temas (en detrimento de los politólogos y politólogas) y, por otro lado, de la definición del problema imperante

que establecía que el fracaso o éxito de las acciones gubernamentales residía en la fase decisoria de las políticas públicas. Así, los estudios de gestión pública, de base politológica, fueron minoritarios en sus orígenes. Sin embargo, ahora son estudios en auge.

2.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO CAMPO DE ESTUDIO

Dentro de la gestión pública como disciplina académica, el estudio de la nueva gestión pública ha sido el campo de estudio más relevante. En este sentido, el profesor Michael Barzelay, catedrático de Administración y Gobierno de la London School of Economics and Political Science del Reino Unido, con el objetivo de entender cómo se ha estudiado la nueva gestión pública hasta el momento, propone un esquema que divide la literatura científica en dos ramas: investigación y argumentación (ver figura 1). Dicho esquema permite sintetizar y conceptualizar la abundante literatura científica, descrita como amorfa por Barzelay (2003: 17). Asimismo, el esquema se emplea como una guía clásica para identificar qué tipo de contribución realiza cada estudio.

En relación con la primera línea temática, la investigación engloba aquellos estudios que explican como un país o sector público concreto ha aplicado los postulados de la nueva gestión pública. Concretamente, estos estudios se pueden enfocar, por un lado, en el análisis del diseño y operación de programas, que consiste en examinar los roles institucionales y los marcos conceptuales a través de los cuales se despliega la implementación de la nueva gestión pública (Barzelay, 2003: 18); y por otro lado, en la investigación sobre las políticas de la gestión pública, que consiste en analizar el impacto de las ideas de la nueva gestión pública en las políticas públicas, mediante medios autorizados para intentar guiar y estimular la función pública (Barzelay, 2003: 18). En este sentido, existen dos grandes enfoques analíticos. En primer lugar, el focalizado en el contenido de las políticas en el que se explica los procedimientos que han dado lugar a una política pública basada en la nueva gestión pública (Barzelay, 2003: 19). En segundo lugar, el focalizado en el proceso de diseño e implementación

de las políticas, que va más allá, y describe y analiza cómo la política pública particular se ha diseñado en base a la nueva gestión pública identificándose el grado en que han cambiado los procedimientos.

Figura 1. Esquema de la literatura sobre la nueva gestión pública



Fuente: Adaptación de Barzelay (2003: 17)

Por otro lado, la vertiente de la argumentación tiene como objetivo perfeccionar el ideario de la nueva gestión pública. Dicha vertiente se diversifica en dos enfoques que, o bien proponen cuál debe ser el nuevo rol de los políticos y burócratas en este nuevo paradigma, en este caso es el enfoque de roles políticos y burocráticos (Barzelay, 2003: 210-21), o bien, proponen mecanismos de conducción, control y evaluación basados en la nueva gestión pública (Barzelay, 2003: 210-21).

La presente investigación analiza la nueva gestión pública desde un enfoque investigador. Desde su raíz etimológica, investigar procede del verbo latín *investigare*, que significa ir tras la huella. En relación con la gestión pública, concretamente desde el ámbito de estudio de la nueva gestión pública, la investigación adquiere el mandato de explicar qué, cómo y por qué se aplican sus preceptos. Así, la presente tesis analiza qué, cómo y por qué ciertos preceptos de la nueva gestión pública se aplican en el diseño y en la implementación de la política educativa de Finlandia y Catalunya. Así, estamos ante una investigación que, siguiendo el esquema de Barzelay, se considera una investigación sobre el proceso de diseño e implementación de las políticas.

2.3 SELECCIÓN DE ESTUDIOS DE CASO

Como se ha anunciado, la investigación consta de dos estudios de caso: la política educativa de Finlandia y la política educativa de Catalunya. A continuación, se recogen algunos datos sobre su situación geopolítica y se expone la idoneidad de ambos estudios de caso.

2.3.1 Estudio de caso: Finlandia

Finlandia es un país de 338.145 km² situado al norte de Europa que linda en el oeste con Suecia y en el este con Rusia. Su territorio está bañado por el mar Báltico en el oeste y en el sud, separándose así de Suecia y Estonia. A nivel geográfico, cabe destacar que Finlandia cuenta con un gran número de cabos, penínsulas, golfos, bahías, archipiélagos costeros y estrechos canales de navegación. Tiene 179.589 islas y ostenta el reconocimiento de tener el archipiélago más grande de Europa compuesto por la costa de Turku y las islas de Åland. El 10% de la superficie del territorio está compuesto por lagos y un 65% son territorios forestales. Así, solo el 8% de tierra es cultivable y más de una cuarta parte del territorio se encuentra en el norte del Círculo Polar por lo cual se encuentra nevado durante la mayor parte del año (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2018). A nivel demográfico, en Finlandia viven

5.513.130 habitantes (Statistics Finland, 2016b). La mayoría de la población se concentra en el sud, cuya capital es Helsinki.

A nivel de organización territorial administrativa, Finlandia se divide en diecinueve regiones (denominadas *maakunta* o *landskap*, en finés), setenta subregiones y trescientos once municipios. La provincia de las islas Åland goza de un estatuto especial de autonomía, con su propia Ley de autonomía (1951). A nivel político, Finlandia es un país miembro de la Unión Europea desde 1995 y se constituye como un sistema presidencialista. El presidente es elegido por sufragio universal durante un periodo de seis años y con una renovación máxima de dos mandatos consecutivos. En virtud de las últimas elecciones presidenciales que se desarrollaron en enero de 2018, en la elección en primera vuelta salió elegido Sauli Niinistö como presidente de la República con un 62,7% de los votos. Cabe destacar que la elección en primera vuelta del actual presidente de la República no se había producido en la historia política de Finlandia desde que se estableció la elección directa en 1991. Por otro lado, el Parlamento es unicameral compuesto por doscientos parlamentarios elegidos por un periodo de cuatro años. La Constitución actual entró en vigor en el año 2000 y establece que el sistema electoral finlandés se basa en el sufragio universal y directo. En el caso de las elecciones parlamentarias, el reparto de escaños es proporcional, dividiéndose el país en quince circunscripciones electorales. Las listas son listas cerradas desbloqueadas, lo que favorece que haya competencia entre partidos y candidatos del mismo partido. En esta línea, existe una alta fragmentación del voto lo que ha producido que el gobierno resultante haya sido un gobierno de coalición. En otras palabras, el Gobierno y el Consejo de Estado (equivalente al Consejo de Ministros de España) se ha formado a través de una coalición postelectoral.

Los datos expuestos son de especial relevancia en el ámbito educativo, ya que como abordaremos en las próximas páginas con más detalle, dada su geografía y sus recursos naturales, la educación y la formación del capital humano se ha erigido como un elemento clave para su propia supervivencia. Fruto de su fomento de la educación, Finlandia se ha consagrado como un referente en política educativa, reconocido por la comunidad científica internacional. Los

resultados del primer estudio de PISA en el año 2000 situaron a Finlandia en el primer puesto en lectura entre los cuarenta y tres países participantes (treinta países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y trece países asociados), el cuarto lugar en matemáticas y el tercero, en ciencias. Así, se ha consagrado como un país que implementa una política educativa de excelencia en las sucesivas ediciones de las conocidas pruebas PISA. En esta línea, la presente investigación analiza la política educativa finesa dirigida a la educación primaria y secundaria obligatoria de los centros públicos. En el caso finés, el 98% del alumnado asiste a escuelas de primaria y secundaria de titularidad pública (FNAE, 2019).

Según los datos de 2015, Finlandia dedica a la educación un 5,7% del PIB (OCDE, 2018). Conforme el informe PISA de 2015, el porcentaje de niños y niñas con bajos resultados en ciencias, lectura o matemáticas es de los más bajos de los países participantes y, a su vez, el porcentaje de estudiantes con mejor desempeño en todas las materias (ciencia, matemáticas y lectura) es uno de los más elevados entre los países y economías participantes en PISA. Asimismo, el porcentaje de estudiantes que asisten a escuelas privadas independientes al gobierno es uno de los más bajos en PISA y el nivel de promedio de satisfacción con la vida de los estudiantes es uno de los más altos. Por el contrario, el índice de ansiedad relacionado con la escuela es uno de los más bajos. A continuación, se muestra los resultados obtenidos en PISA en las diferentes convocatorias y materias:

Tabla 2. Puntuación en comprensión lectora de Finlandia en PISA (2000-2015)

Año	Puntuación	Posición en el ranking entre los países de la OCDE	Posición en el ranking entre los participantes de PISA
2000	546	1 ^a	1 ^a
2003	543	1 ^a	1 ^a
2006	547	2 ^a	2 ^a
2009	536	2 ^a	3 ^a
2012	524	3 ^a	6 ^a
2015	526	2 ^a	4 ^a

Fuente: Adaptación propia a partir del Ministerio de Educación de Finlandia (2018)

Finlandia siempre ha conseguido las primeras posiciones en la competencia lectora en las pruebas PISA, consagrándose los estudiantes finlandeses como uno de los mejores lectores de la OCDE.

Tabla 3. Puntuación en ciencias de Finlandia en PISA (2000-2015)

Año	Puntuación	Posición en el ranking entre los países de la OCDE	Posición en el ranking entre los participantes de PISA
2000	538	3 ^a	3 ^a
2003	548	1 ^a	1 ^a
2006	563	1 ^a	1 ^a
2009	554	1 ^a	2 ^a
2012	545	2 ^a	5 ^a
2015	531	3 ^a	5 ^a

Fuente: Adaptación propia a partir del Ministerio de Educación de Finlandia (2018)

En relación con la competencia en ciencias, Finlandia también ha conseguido puntuaciones elevadas en dicha materia encontrándose entre las primeras posiciones en las diversas ediciones del examen de PISA. Como se podrá hallar en el transcurso de la investigación, dicho resultado está relacionado con el fomento de la competencia científico-tecnológica que desde la década de los noventa del siglo XX han fomentado las políticas educativas finlandesas.

Tabla 4. Puntuación en matemáticas de Finlandia en PISA (2000-2015)

Año	Puntuación	Posición en el ranking entre los países de la OCDE	Posición en el ranking entre los participantes de PISA
2000	536	4 ^a	4 ^a
2003	544	1 ^a	2 ^a
2006	548	1 ^a	2 ^a
2009	541	2 ^a	6 ^a
2012	519	6 ^a	12 ^a
2015	511	7 ^a	13 ^a

Fuente: Adaptación propia a partir del Ministerio de Educación de Finlandia (2018)

En el caso de matemáticas observamos que, si bien es cierto que su impacto ha ido decreciendo a lo largo de las diferentes ediciones del mencionado examen, aún se mantiene en una posición ventajosa.

Tabla 5. Puntuación en resolver problemas de forma colaborativa de Finlandia en PISA (2000-2015)

Año	Puntuación	Posición en el ranking entre los países de la OCDE	Posición en el ranking entre los participantes de PISA
2003	548	2 ^a	2 ^a
2015	534	5 ^a	7 ^a

Fuente: Adaptación propia a partir del Ministerio de Educación de Finlandia (2018)

Finalmente, en relación con una de las nuevas competencias evaluadas por el informe PISA, la capacidad para resolver problemas de forma colaborativa, los estudiantes finlandeses muestran un buen desempeño.

2.3.2 Estudio de caso: Catalunya

Catalunya es una comunidad autónoma de España, considerada a nivel legal como una nacionalidad de naturaleza histórica. Catalunya ocupa un territorio de 32.000 km² que limita en el norte con Francia y Andorra, en el este con el mar Mediterráneo, en el sur con la Comunidad Valenciana y en el oeste con la comunidad autónoma de Aragón. La capital es Barcelona, la mayoría de población se concentra en el área metropolitana de Barcelona y la población asciende a 7.534.825 de habitantes (Idescat, 1 de enero de 2018).

A nivel de organización territorial administrativa, Catalunya se divide en cuatro provincias (Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona) gobernadas por la diputación y, a la vez, en comarcas (un total de cuarenta y uno) gobernadas por los consejos comarcales. También existe la entidad territorial de Arán que es gobernada por el Consejo General de Arán. A nivel político, Catalunya es gobernada por un Parlamento unicameral de ciento treinta y cinco escaños elegidos por sufragio universal cada cuatro años mediante listas cerradas y bloqueadas. El presidente de la Generalitat es elegido por el Parlamento y ostenta la representación de la Comunidad Autónoma de Catalunya.

A nivel de autonomía política y jurídica, Catalunya tiene un nivel de decisión importante, pero está sujeta a la legislación aprobada por el Congreso de los

Diputados y el Senado de Madrid. En materia educativa, Catalunya adquirió la competencia educativa en 1981, aunque mantiene una relevante subordinación con las instituciones educativas de Madrid. El Estatuto de Autonomía aprobado en 2006 especificó concretamente la naturaleza de las competencias educativas catalanas.

En este marco, en 2009 Catalunya aprobó su primera ley educativa en la que instauró un nuevo diseño de la política educativa con el fin de mejorar los resultados obtenidos por los alumnos y alumnas catalanes. En este nuevo diseño, la política educativa de Finlandia ha estado un referente y ha implementado preceptos de la nueva gestión pública en su configuración. Destaquemos que, en el caso catalán, el presente estudio también analiza la política educativa dirigida a la educación primaria y secundaria obligatoria de los centros públicos. En el caso catalán, el 66,7% de los estudiantes asisten a una escuela de titularidad pública (Idescat, 2018a). Asimismo, Catalunya dedicó en 2016 un 3,7% del PIB a educación (Idescat, 2018b). A continuación, se muestran los resultados obtenidos en el informe PISA por los estudiantes catalanes y su comparativa con el caso finés.

Tabla 6. Puntuación en comprensión lectora de Catalunya y Finlandia en PISA (2000-2015)

Año	Puntuación Catalunya	Puntuación Finlandia
2000	495	546
2003	483	543
2006	477	547
2009	498	536
2012	500,8	524
2015	500	526

Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Catalunya (2002, 2008, 2011, 2014, 2017) y del Ministerio de Educación de Finlandia (2018)

Como se observa en la tabla 6, Catalunya ha aumentado su puntuación en la competencia lectora en las pruebas PISA, diferenciándose solo en veintiséis puntos porcentuales con los resultados conseguidos por Finlandia.

Tabla 7. Puntuación en ciencias de Catalunya y Finlandia en PISA (2000-2015)

Año	Puntuación Catalunya	Puntuación Finlandia
2000	495	538
2003	502	548
2006	491	563
2009	497	554
2012	491,9	545
2015	504	531

Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Catalunya (2002, 2008, 2011, 2014, 2017) y del Ministerio de Educación de Finlandia (2018)

En relación con la competencia en ciencias, Catalunya también ha conseguido mejorar sus puntuaciones. La diferencia entre la puntuación alcanzada por los estudiantes fineses y los catalanes es de veintisiete puntos porcentuales, en el último informe PISA.

Tabla 8. Puntuación en matemáticas de Catalunya y Finlandia en PISA (2000-2015)

Año	Puntuación Catalunya	Puntuación Finlandia
2000	491	536
2003	494	544
2006	488	548
2009	496	541
2012	492,9	519
2015	500	511

Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Catalunya (2002, 2008, 2011, 2014, 2017) y del Ministerio de Educación de Finlandia (2018)

En el caso de matemáticas observamos también que el desempeño de los alumnos y alumnas catalanes ha mejorado, registrándose la menor diferencia en términos porcentuales (once puntos), entre los resultados alcanzados por el alumnado catalan y finlandés.

Tabla 9. Puntuación en colaboración para resolver problemas de Catalunya y Finlandia en PISA (2000-2015)

Año	Puntuación Catalunya	Puntuación Finlandia
2003	493	548
2015	505	534

Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Catalunya (2002, 2008, 2011, 2014, 2017) y del Ministerio de Educación de Finlandia (2018)

Finalmente, en relación con la nueva competencia evaluada por el informe PISA, la capacidad para resolver problemas de forma colaborativa, los estudiantes catalanes también han mostrado una mejoría en su desempeño, acortándose la distancia entre las puntuaciones alcanzadas por los estudiantes fineses y los catalanes, en veintinueve puntos porcentuales.

2.4 RECOLECCIÓN DE DATOS

Para el estudio se han analizado las 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 conselleria d'Ensenyament o Educació y de otros organismos tanto de Finlandia como de España. Asimismo, se han analizados textos jurídicos de Finlandia y Catalunya. En el caso finés, se han analizado treinta libros, doce capítulos de libro, cincuenta informes, cuarenta y seis artículos, y siete textos jurídicos. En el caso catalán, se han analizado dieciocho libros, siete capítulos

de libro, trece informes, once artículos y veintiséis textos jurídicos. En total se han analizado doscientos veinte documentos escritos.

Tras el análisis documental, se han realizado entrevistas semiestructuradas en profundidad a diferentes actores clave. En el caso de Finlandia, se han realizado cinco entrevistas a informantes clave relacionados con el sistema educativo finlandés y una observación participante en la escuela de primaria Saunakallio situada en el municipio de Järvenpää, además de la estancia de tres meses con el experto americano en la política educativa de Finlandia, el Dr. Abrams. En el caso de Catalunya, se han entrevistado a todas las conselleres y todos los consellers d'Ensenyament o Educació de Catalunya desde el año 2000 y hasta 2018, a sus respectivos secretarios de políticas educativas, a múltiples directivos públicos del Departament d'Ensenyament/Educació y a otros informantes clave de otros organismos de la Generalitat de Catalunya, como el Consejo Escolar de Catalunya, la Secretaria de Universidades y el Consejo Interuniversitario de Catalunya. En total, se han realizado veintiocho entrevistas para el estudio². El trabajo de campo se inició en septiembre de 2017 y finalizó en septiembre de 2018.

La mayoría de las entrevistas han sido grabadas tras el consentimiento de los entrevistados. Asimismo, ellos han hecho constar en un documento su deseo sobre el tratamiento anónimo o no de la información proporcionada (ver anexos). En todo momento, los entrevistados y las entrevistadas eran conscientes de la naturaleza del estudio y la finalidad de la entrevista.

A continuación, se recogen en múltiples tablas los diferentes entrevistados y entrevistadas. Concretamente, consta la posición institucional del entrevistado y entrevistada; si es anónima o no; el nombre o pseudónimo; el lugar de realización; el idioma empleado en la entrevista; la fecha y el código asignado para su tratamiento en el estudio.

² Dado que la investigación se presenta para obtener el título de doctora en el año académico 2018-2019, el trabajo de campo finalizó en septiembre de 2018. No obstante, la futura publicación académica de este estudio incluirá el año 2019, conteniendo las entrevistas al conseller d'Educació de 2019, su respectivo secretario de políticas educativas y las últimas novedades introducidas en la política educativa de Catalunya.

Tabla 10. Agentes educativos de Finlandia entrevistados

Posición	Anónima	Nombre	Lugar de realización	Idioma	Fecha	Código
Asesora de la Agencia de Educación de Finlandia	Sí	Petra Silivan	Presencial	Inglés	06.03.18	FA_Silivan, 2018
Profesor de la Universidad de Helsinki (Facultad de Educación)	No	Jari Salminen	Presencial	Inglés	05.03.18	P_Salminen, 2018
Director de la escuela de primaria Saunakallio	No	Pekka Tukonen	Presencial	Catalán	06.03.18	D_Tukonen, 2018
Asesor del Consejo Nacional de Educación	No	Reijo Laukkanen	Teléfonica	Inglés	13.03.18	FNBE_Laukkanen, 2018
Profesora de educación especial	No	Judith Ansó	Video-conferencia	Catalán	15.03.18	PEE_Ansó, 2018

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11. Conselleres y consellers del Departament d'Ensenyament/Educació de Catalunya (2000-2018)

Posición	Anónima	Nombre	Lugar de realización	Idioma	Fecha	Código
Consellera d'Ensenyament (1999-2003)	No	Carme Laura Gil i Miró	Presencial	Catalán	05.06.18	C_Gil i Miró, 2018
Conseller d'Ensenyament (2003)	No	Josep Bargalló	Presencial	Catalán	20.03.18	C_Bargalló, 2018
Consellera d'Educació (2004-2006)	No	Marta Cid	Presencial	Catalán	25.04.18	C_Cid, 2018
Conseller d'Educació i Universitats (2006)	No	Joan Manuel del Pozo	Presencial	Catalán	19.03.18	C_del Pozo, 2018
Conseller d'Educació (2006-2010)	No	Ernest Maragall	Presencial	Catalán	13.02.18	C_Maragall, 2018
Consellera d'Ensenyament (2010-2016)	No	Irene Rigau	Presencial	Catalán	11.05.18	C_Rigau, 2018
Consellera d'Ensenyament (2016-2017)	No	Meritxell Ruiz	Presencial	Catalán	09.05.18	C_Ruiz, 2018
Consellera d'Ensenyament (2017-2018)	No	Clara Ponsatí	Video-conferencia	Catalán	03.05.18	C_Ponsatí, 2018

Fuente: Elaboración propia

Tabla 12. Secretarios de políticas educativas del Departament d'Ensenyament/Educació de Catalunya (2000-2018)

Posición	Anónima	Nombre	Lugar de realización	Idioma	Fecha	Código
Director general (2000-2004)	No	Ramón Farré	Presencial	Catalán	11.06.18	DG_Ferré, 2018
Secretario de Políticas Educativas (2006-2010)	No	Francesc Colomé	Presencial	Catalán	13.02. 18	SP_Colomé, 2018
Secretario de Políticas Educativas (2011-2012)	No	Lluís Font	Presencial	Catalán	20.04.18	SP_Font, 2018
Secretario de Políticas Educativas (2012-2016/ 2017-2018)	Sí	Xavier Guitérrez	Presencial	Catalán	21.09.18	SP_Gutiérrez, 2018
Secretario de Políticas Educativas (2016- 2017)	No	Antoni Llobet	Presencial	Catalán	01.06.18	SP_LLlobet, 2018

Fuente: Elaboración propia

Tabla 13. Altos cargos de la política educativa de Catalunya

Posición	Anónima	Nombre	Lugar de realización	Idioma	Fecha	Código
Dir. General del Profesorado	Sí	Edgard Soler	Presencial	Catalán	26.09.17	DG_Soler, 2018
Jefe de Evaluación	Sí	Carlos Giménez	Presencial	Catalán	12.01.17	CA_Giménez, 2018
Secretario del Consejo Escolar de Catalunya	No	Jesús Moral	Presencial	Catalán	15.03.18	SCE_Moral, 2018
Sub-Dir. General de la Función Directiva	No	Jordi Vilarrubí	Presencial	Catalán	09.05.18	SDG_Vilarrubí, 2018
Secretario de Universidades (2011-2016)	No	Lluís Jofre	Presencial	Catalán	18.04.18	SU_Jofre, 2018
Servicio de Orientación y Servicios Educativos	No	Joana Ferrer	Presencial	Catalán	08.05.18	SO_Ferrer, 2018
Técnica de Centros Formadores	No	Gemma Carreras	Presencial	Catalán	08.05.18	TC_Carreras, 2018
Director del MIF	No	Miquel Martínez	Presencial	Catalán	23.05.18	DMIF_Martínez, 2018
Jefa de Servicios Territoriales de Tarragona	Sí	Sonia Colominas	Presencial	Catalán	10.05.18	STT_Colominas, 2018
Secretario general del Consejo Interuniversitario de Catalunya	No	Claudi Alsina	Presencial	Catalán	24.04.18	CI_Alsina, 2018

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO

The NPM agenda for service delivery is best understood in the historical context in which it emerged³.

Islam, 2015:142

El marco teórico analiza el enfoque de la nueva gestión pública como programa de reforma de los servicios públicos con el fin de entender sus orígenes, su evolución histórica y su impacto. Así, el presente capítulo se inicia con el examen de la administración pública tradicional que dio lugar a la gestión burocrática, pasando de sus virtudes a sus disfunciones. Seguidamente, se aborda la nueva gestión pública como reacción al agotamiento de la gestión burocrática en la sociedad postindustrial e instituyéndose como una caja de herramientas de técnicas de gestión pública catalogadas en base a estrategias, procedimientos y herramientas. Finalmente, se expone su impacto en los sistemas educativos con el objetivo de encaminar el análisis hacia su implementación en la política educativa de Finlandia y Catalunya.

3.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL

La administración pública tradicional, también denominada administración weberiana o paradigma burocrático, cuando surge a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, es considerada como una revolución, un cambio de paradigma en términos kunianos, cuya meta era conseguir una administración más eficiente y alejada de la parcialidad y la arbitrariedad de la administración de aquel entonces. Es una convención académica afirmar que su conceptualización teórica procede, principalmente, de Max Weber (1864-1920). Politólogo, economista y sociólogo germánico, cuya obra científica destacó en cuatro grandes ámbitos científicos: la Sociología, la Ciencia Política, la Economía y el Derecho. En el ámbito del saber de la Ciencia Política, una de sus contribuciones más relevantes fue la tipología de dominación legítima. En este

³ Traducción propia: «La agenda de la nueva gestión pública para la prestación de servicios públicos se comprende mejor en el contexto histórico en el que surgió» (Islam, 2015: 142).

sentido, la dominación de carácter racional, basada en la autoridad legal e imperante en las sociedades capitalistas modernas, hallaba su legitimidad en un ordenamiento jurídico formado por un sistema de procedimientos, derechos y deberes que eran garantizados por una maquinaria administrativa que, de forma jerárquica e impersonal, garantizaban un trato igualitario para todos los ciudadanos. Esta maquinaria administrativa sería conocida, en los círculos académicos, como administración pública tradicional.

Weber, como gran observador de la sociedad de su tiempo, detectó que, como resultado de la Revolución Francesa y la creación de los Estados nacionales liberales, los mecanismos de legitimación del poder estaban cambiando y, por consiguiente, también los mecanismos de gestión. En este contexto, observó que las comunidades eclesiásticas del estado moderno y las instituciones capitalistas más avanzadas habían innovado en sus técnicas administrativas dando lugar a un modelo que maximizaba la eficiencia (Weber, 1991: 4) y que compartía algunos rasgos con la gestión de los asuntos públicos en la antigüedad⁴. En este sentido, analizó las características comunes de dichas prácticas organizativas y construyó un modelo teórico normativo, que denominó burocracia, constituyéndose como «el vestido administrativo del mercado moderno» (Ruffolo, 1986: 274) ante una revolución industrial que demandaba decisiones rápidas, previsibles y eficientes (Subirats, 1992: 23) y una democratización de la sociedad que demandaba la igualdad, entendida como homogeneización, de los servicios públicos.

Etimológicamente, burocracia significa gobierno desde el escritorio, ya que proviene del francés *bureau*, que significa escritorio, y del griego *kratos*, que

⁴ En el antiguo Egipto ya se aplicaba un sistema similar al modelo burocrático para administrar el Nilo en el periodo de inundación anual y para construir pirámides; o en China, con la dinastía Han (206 ac a 220 dc), se adoptó el precepto confuciano de que el gobierno debería ser manejado por hombres elegidos, no por nacimiento, sino por virtud y habilidad, y que su objetivo principal era la felicidad de la gente; en Europa, diversos imperios y civilizaciones como el griego y el romano, ejecutaron sistemas gestionados por reglas y procedimientos (Weber, 1991: 24; Hughes, 2003:18). Sin embargo, Weber argumentó que el desarrollo de los estados «modernos» en la Edad Media «se desarrolló de forma concomitante con las estructuras burocráticas» (Mills y Gerth, 1970: 210).

significa gobierno. Dicha etiqueta no fue resultado de una elección aleatoria por parte de Weber, sino de la voluntad de expresar la idea del gobierno de las normas y las organizaciones explícitas, conectando así con la dominación legal o racional de las sociedades modernas. Así, la burocracia tenía la misión de superar las disfunciones que las estructuras organizativas preburocráticas generaban en un contexto encaminado hacia la igualdad y la legalidad. En otras palabras, pasar del desorden, la arbitrariedad y la discrecionalidad que caracterizaba las administraciones señoriales o patrimoniales, a la imparcialidad y la uniformidad. Weber estaba convencido que la burocracia, lo que hoy conocemos como administración pública tradicional, acabaría con el patrocino partidista y las ineficiencias de la administración de finales del siglo XIX.

3.1.1 La gestión burocrática: eficiencia e igualdad

Weber vinculó la burocracia a la eficiencia, afirmando que burocracia era el mecanismo óptimo para garantizarla, ya que generaba precisión, velocidad, certidumbre, continuidad, discreción, subordinación estricta, disminución de los desacuerdos y reducción de los costos materiales y personales. Y esto era así en la administración pública de su tiempo. Todas estas cualidades generaban ganancias superiores a las otras formas de organización caracterizadas por su colegialidad, honorífica y no profesional forma de gestionar (Weber, 1991: 47-48). El procedimiento administrativo, de forma similar a la cadena de montaje en el sector privado, minimizaría el tiempo de respuesta a las demandas sociales y ofrecería el mismo producto para cualquier sujeto que se encontrase ante una situación similar. En esta línea, el trato igualitario hacia los ciudadanos se reforzaría mediante la imparcialidad de los funcionarios hacia los ciudadanos, contribuyendo así a la democracia de masas. En palabras de Weber:

La burocracia va unida necesariamente a la moderna democracia de masas. Esto resulta del principio definitorio de la burocracia: la regulación abstracta de la práctica de la autoridad, la cual procede del requerimiento de "igualdad ante la ley" y, por consiguiente, del repudio de los "privilegios" y del tratamiento de los asuntos "caso por caso". (Weber, 1991: 73–74)

La democracia de masas barre los privilegios feudales, patrimoniales y plutocráticos de la administración -esto último por lo menos en el propósito-. Reemplaza necesariamente la administración como entretenimiento, históricamente heredada y desempeñada por notables, por una tarea profesional remunerada. (Weber, 1991: 73–74)

La igualdad de los ciudadanos ante la administración y la eficiencia se convertirían en las dos grandes finalidades de la administración burocrática, que se conocería desde entonces como aquella organización administrativa que presentaba los siguientes rasgos característicos de gestión pública:

(a) Una estructura organizativa jerárquica. La burocracia establece una estructura piramidal en la que las decisiones públicas son tomadas por las cúspides y son implementadas por la base. El buen funcionamiento de dicha estructura administrativa se garantiza por los mecanismos de control y supervisión de los niveles superiores hacia los inferiores. En palabras de Weber (1991: 5) «Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores».

(b) Las reglas, las leyes o las disposiciones reglamentarias son las que atribuyen las funciones a los empleados públicos. Dichas normativas, recogidas por escrito, son los marcos de actuación de los funcionarios y cualquier actuación fuera de estas está prohibida. Las normas desempeñan un rol primordial, que Weber (1991: 8) muestra así «La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos, precisas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de las normas es un saber técnico particular que posee el funcionario». Las normas son las que originan las tareas a realizar. En este sentido, las técnicas por antonomasia de la administración pública son las leyes, los decretos legislativos, los reglamentos, las ordenanzas, las circulares y las instrucciones internas. De ahí la emergencia del derecho administrativo. Simultáneamente, las tareas se organizan en base a una división del trabajo, que genera compartimentos estancos, cada uno regido por reglas diferentes y tareas rutinarias distintas.

(c) El poder del funcionario procede de la norma que ha creado el cargo que ocupa y este cargo debe de ejecutarse de forma impersonal. En este sentido, el funcionario no es propietario de los medios de producción, sino que son ofrecidos por la organización para desempeñar su trabajo en su jornada laboral. En palabras de Weber:

Rige (en el caso racional) el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de la administración y la producción, sino reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público, del cargo (o de la explotación: capital) y el patrimonio privado (hacienda individual) y entre la "oficina" y el "hogar". (Weber, 1944: 175)

(d) El funcionario es un empleado público que es seleccionado mediante criterios meritocráticos, caracterizados por su capacitación y profesionalidad. En palabras de Weber (1991: 8) «Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta. Esto se exige cada vez más del ejecutivo moderno y del empleado de las empresas privadas, así como se exige al funcionario». En este sentido, el cargo que ocupa un empleado público es una profesión que exige una serie de conocimientos para su ingreso y su posterior desempeño (Weber, 1991: 10).

(e) El funcionario forma parte de un servicio civil de carrera, en el cual va ascendiendo por su capacidad y mérito. Su permanencia en el cuerpo público es vitalicia. Así, lo formulaba Weber:

Lo normal es que la posición del funcionario sea vitalicia, al menos en las burocracias públicas; esto sucede cada vez con más frecuencia en todas las estructuras semejantes. Como norma de hecho, se presupone la ocupación vitalicia, incluso cuando tiene lugar la designación o el nombramiento periódico. (Weber, 1991: 18)

(f) El empleado público recibe un salario por las tareas desempeñadas en su jornada laboral dentro de la organización, evitando relaciones de vasallaje. Paralelamente, el funcionario disfrutará de una estabilidad laboral y de un salario acorde a la categoría que ocupe dentro de la organización.

El funcionario recibe la compensación pecuniaria de un sueldo regularmente establecido, y la seguridad de una pensión para la vejez. El sueldo no se calcula, como un salario, de acuerdo con el trabajo realizado, sino en términos de "status", es decir, según el tipo de función (la "categoría") y también, probablemente, según la duración del servicio. La seguridad relativamente superior de los ingresos del funcionario, así como las gratificaciones de estima social, hacen del cargo burocrático una posición buscada, especialmente, en países que ya no brindan oportunidades de beneficios coloniales. (Weber, 1991:20)

Tras la formulación de la burocracia subyacía una concepción de la política y la administración como dos espacios separados. Esta concepción encontró sus raíces en los postulados de Woodrow Wilson (1856-1924), que antes de convertirse en presidente de los Estados Unidos (1913-1921), fue un académico activo en el ámbito de la administración pública, destacando por un espíritu reformista. Wilson defendía la idea de la separación estricta entre la política y la administración pública con el fin de construir una administración que no se caracterizase por su arbitrariedad y su corrupción.

Según Wilson, el modelo de botín hacía que los administradores actuaran de forma parcial y que, como consecuencia, antepusieran su afiliación ideológica al bien común. Además, el nombramiento del servidor público en base a la lealtad y al amiguismo, hacía de la corrupción una práctica común y de las decisiones arbitrarias, la norma. Su visión del gobierno como un negocio, en la que reinaba la incertidumbre y permeabilidad, contrastaba con la imagen de la administración, una máquina compacta, profesional y previsible. En este sentido, consideraba la administración como un campo de estudio científico, reivindicando su propia investigación dentro de la Ciencia Política. Las ideas de Wilson tuvieron un impacto social, científico y político reseñable. A nivel social, contribuyó a que la administración fuera considerada como un instrumento

ejecutor de las decisiones adoptadas por los órganos legislativos; a nivel científico, es considerado uno de los impulsores de la ciencia de la administración como un campo científico autónomo (Stillman, 1973; Wilson, 1887); y, a nivel político, sus ideas tuvieron una destacable influencia en la *Pendleton Civil Service Reform Act* (1883), que instauró la administración pública tradicional en territorio estadounidense.

En Estados Unidos, antes de la aprobación de la *Pendleton Civil Service Reform Act*, la administración pública se regía por el sistema de *spoils system*, también denominado sistema de botín, que consistía en la repartición de los cargos públicos de la administración entre los partidarios del candidato triunfante en las elecciones. Este sistema empezó a evidenciar sus efectos negativos, especialmente la corrupción, a partir de 1877. Desde entonces, organizaciones como la Civil Service Reform Association de Nueva York empezaron a demandar un nuevo modelo. No obstante, y a pesar de sus reivindicaciones, no fue hasta el asesinato del presidente de los Estados Unidos, James A. Garfield (1831-1881), a manos de Charles Guiteau, lo que pusiera de manifiesto la necesidad de un cambio de paradigma. Dos años después de que el presidente Garfield falleciera fruto de la venganza de uno de sus fieles militantes por no conseguirle un puesto en la administración, el presidente sucesor, Chester A. Arthur (1829-1886), promulgó la *Pendleton Civil Service Reform Act* (1883), que recogía la idea de la administración weberiana y la doctrina wilsoniana de separación entre política y administración. Dicha ley federal fue el fin del *spoils system* y el inicio en territorio estadounidense de la administración pública tradicional (en aquel entonces, no era tal, pues supuso una innovación administrativa). Así, se dotó de un servicio público políticamente neutral y profesional (Hughes, 2003: 20), inspirándose en las reformas del sector público británico.

La implementación del modelo burocrático en el sector público británico se produjo con anterioridad al estadounidense. El 12 de abril de 1853, William Gladstone, Ministro de Hacienda, encargó una revisión de la función pública al Secretario Permanente del Tesoro, Charles Trevelyan, asistido por Sir Stafford Northcote, antiguo funcionario de la Junta of Trade. El encargo consistía en analizar la administración británica de entonces y recomendar acciones para su

mejora. El informe resultante se conocería como *Northcote-Trevelyan report* y su diagnóstico fue muy contundente. En apenas veinte páginas y media, que vieron la luz en 1854, se afirmó que administración británica debía de ser reformada completamente, ya que el nepotismo había dado lugar a una administración ineficiente (Wheare, 1956).

El informe abogó por un nuevo servicio público que seleccionase a un cuerpo de funcionarios a través del establecimiento de un sistema de examinación, mediante el cual estos conseguirían un puesto en la administración en base a sus méritos y habilidades, y no en base al linaje o a sus relaciones de poder. Se recomendaba así la abolición de mecenazgo y la sustitución de la contratación *ad hoc* por oposiciones abiertas bajo la supervisión de una junta evaluadora central. También se proponía la reorganización del personal de los departamentos centrales, la división por clases de los empleados (según se dedicasen al trabajo intelectual o al trabajo mecánico) y la promoción basada en los méritos acreditados. Dichas propuestas generaron críticas y resistencias entre las élites políticas y administrativas, tildando el informe como ofensivo (Lowe, 2011; Vandenabeele y Horton, 2008). No obstante, a inicios del siglo XX, la administración británica tenía un sistema basado en el mérito y no en el patronazgo.

El ejemplo de la implementación del modelo weberiano en la administración británica muestra, por un lado, como los postulados normativos de Weber ya existían antes de su formulación teórica. De modo que la novedad de la teorización de Weber fue su sistematización en forma de tipo ideal (De Val Pardo, 1998: 28). Por tanto, la formulación de Weber fue la conceptualización académica de las variables explicativas de lo que, desde entonces, se conocería como administración burocrática. Por otro lado, la ejecución de la administración pública tradicional en el Reino Unido, y también en los Estados Unidos, es muy ilustrativa para comprender las resistencias que existen para realizar cambios en la gestión pública, ya que rompe culturas y barre privilegios, pero que una vez implementados, se interiorizan y se convierten en parte indispensable del *modus operandi* de la administración. La simbiosis es tal que, actualmente, existe en el imaginario social un retrato de la administración pública unida a la gestión

burocrática, relegando que las organizaciones pioneras en implementar dicha gestión, en la época contemporánea, procedían del sector eclesiástico y del sector privado. En relación con el sector mercantil, la administración weberiana se instauró como el modelo de gestión idóneo. Exponente de ello fue su impacto en el modelo fordista. En esta línea, aparecieron autores que pretendieron mejorar el funcionamiento de sus postulados. Ejemplo de ello, fueron las contribuciones Frederick Winslow Taylor (1856-1915), un ingeniero cuya producción científica respondió a las demandas económicas de la época.

La industria estadounidense, a inicios del siglo XX, estaba inmersa en la búsqueda de la eficiencia, la racionalidad y la productividad con el fin de implementar la producción en masa en un modelo de gestión jerárquico. En este contexto, Taylor se dedicó a estudiar cuál era la forma más eficiente de organizar el factor humano para que produjese más bienes y servicios en menos tiempo. Tras analizar diversas industrias, que dieron como resultado las obras *Shop management* [1903] y *The principles of scientific management* [1911], Taylor afirmó que la eficiencia se conseguiría cuando: (a) se desarrollase una verdadera ciencia de la administración, que estableciera cual era el mejor medio para realizar una tarea; (b) se estableciera una selección científica de los trabajadores, que seleccionase a los trabajadores según sus habilidades y en base a estas se le asignara el empleo; (c) la educación y el desarrollo del trabajador se realizase de forma científica, es decir, que los obreros aplicasen los movimientos que la ciencia había demostrado que eran los más eficientes; (d) existiera una cooperación estrecha y amistosa entre patronos y obreros, con el fin de que el trabajo y la responsabilidad se dividiera de manera equitativa entre ambos colectivos.

Dichos postulados se convertirían en los principios de la administración científica de Taylor, que complementaron a los postulados de Weber, y que darían lugar a la conceptualización de la administración científica. Inaugurado este nuevo campo científico, otros autores realizaron aportaciones relevantes, como Fayol y Mayo.

Henry Fayol (1841-1925), considerado por algunos autores como el padre del proceso administrativo, contribuyó a reforzar la teoría de la burocracia en el ámbito privado. En su obra *Administration industrielle et générale* [1916], apuntó las cinco reglas que toda administración debía de cumplir para ser efectiva: (a) planificación: diseño de un plan de acción para el futuro; (b) organización: crear una estructura para poner en acción el plan; (c) dirección: pilotar, seleccionar y evaluar los empleados para verificar la consecución del plan; (d) coordinación: armonizar la información y unir esfuerzos para resolver las problemáticas y conseguir los resultados; (e) control: garantizar el cumplimiento del plan y, en el caso que se detecten incidencias, ejecutar acciones para su resolución.

Estos cinco principios debían, según Fayol, ser aplicados mediante catorce preceptos: (a) división del trabajo; (b) autoridad; (c) disciplina; (d) unidad de mando; (e) unidad de dirección; (f) subordinación del interés individual al bien común; (g) remuneración; (h) centralización; (i) jerarquía; (j) orden; (k) equidad; (l) estabilidad del personal; (m) iniciativa y (n) espíritu de grupo. Dichos catorce principios fueron reformulados por Gulick y Urwick (1937) con el acrónimo POSDCORB, que significaba *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting*. Dichos principios mantenían una estrecha relación con los principios weberianos.

Respecto al espíritu del grupo apuntado por Fayol, los estudios de Elton Mayo y su equipo contribuyeron a conocer el impacto de dicho factor en la productividad. En 1927, un grupo de académicos dirigidos por Mayo decidieron estudiar, en la Western Electric Company, los efectos de las características del ambiente en la productividad de los trabajadores. Hasta el momento, las investigaciones científicas apuntaban a que el aumento de la productividad se conseguiría mediante una estructura férrea de mando y la estandarización del movimiento humano. Sin embargo, los estudios en la Western Electric Company revelaron que el aumento de productividad se conseguía mediante tres factores: (a) unas relaciones informales positivas entre los empleados; (b) una especial atención de los superiores hacia el bienestar de los obreros; (c) y, el reconocimiento informal a los logros de los empleados. Sus conclusiones fueron de especial interés, ya que introdujeron la teoría de las relaciones humanas en la teoría de

la administración pública tradicional, aunque no pusieron en tela de juicio sus postulados.

De modo que, de forma paulatina, la administración pública tradicional, y la gestión burocrática, fue el modelo administrativo imperante en las organizaciones públicas y, en la mayoría de empresas privadas, desde 1920 hasta 1980. Así, la teoría de la burocracia de Weber destacó por su gran impacto social y científico. A nivel social, la teorización de este modelo administrativo contribuyó a la expansión de la administración pública tradicional en la mayoría de los países occidentales desde finales de siglo XIX hasta el último cuarto del siglo XX, adaptándose al movimiento de la administración pública progresiva (Hood, 1996: 469 y ss; Hughes, 2003: 17). En este sentido, hasta mediados de los años setenta del siglo XX, las reformas administrativas se inspiraron en el modelo weberiano y contribuyeron a la construcción del Estado administrativo y al desarrollo del derecho administrativo como disciplina académica. Su impacto social fue tan relevante que, como recogiese Prats (2005: 99), «Durante los años cincuenta y setenta el modelo burocrático no era una alternativa organizativa entre otras, sino "el" modelo expresivo de la racionalidad legal y gerencial, de validez y aplicación supuestamente universales». Así, la administración burocrática se acomodó a la pluralidad de ideologías políticas distintas. En este escenario, a nivel científico, Weber se convirtió en el autor de referencia de este modelo administrativo, dando lugar a lo que lo que Jacoky (1972) denominaría la burocratización del mundo y que, como destacase Hughes (2003: 30), contribuyó al éxito del New Deal, a la construcción del estado de bienestar y a la regeneración de las economías tras la Segunda Guerra Mundial.

Durante dicho tiempo, los principios y la efectividad de la administración burocrática no fueron puestos en duda, ya que se consideró que no había alternativa mejor para gestionar los asuntos públicos en una sociedad industrial. Así, se erigió el paradigma clásico de la administración pública configurada a partir de los postulados teóricos de Weber, Wilson y Taylor (Behn, 1998a: 133). En este sentido, la gestión pública se caracterizó por el cumplimiento de las normas jurídicas y los procesos administrativos, la toma de decisiones jerárquica y a la prestación de servicios públicos homogéneos para la ciudadanía. De

manera que las técnicas de gestión pública implementadas para garantizar el buen funcionamiento del sistema eran las normas jurídicas (fueran leyes, decretos legislativos, reglamentos, ordenanzas, circulares e instrucciones internas); el control del procedimiento administrativo y presupuestario mediante el cuerpo de inspectores del estado; y una selección del funcionariado mediante oposiciones uniformadas. Sin embargo, la confianza en la administración pública tradicional y, por tanto, en la gestión pública burocrática, empezó a resquebrajarse a mediados del siglo XX. La paulatina transición de la sociedad industrial (Spencer, 1891a) a la sociedad postindustrial (Bell, 1976), también llamada sociedad del conocimiento (Drucker, 1969), reportó que algunos académicos alzasen su voz sobre las disfunciones que la implementación del modelo burocrático generaba en la sociedad.

3.1.2 Las disfunciones de la gestión burocrática

Algunas virtudes del enfoque burocrático del modelo weberiano de la administración pública tradicional se convirtieron en sus disfunciones a mediados del siglo XX y las críticas aumentaron en la década de los setenta y ochenta. Así, empezaron a aparecer voces discordantes que apuntaban a que la burocracia no era un sistema adecuado para la incipiente sociedad postindustrial. Según Crozier (1996), la lógica de la sociedad industrial basada en el binomio «producción-consumo de masas» construida por la razón, la masificación y la cantidad, dio lugar a una concepción burocrática de la administración que empezó a desvanecerse ante una nueva sociedad basada en el binomio «alta tecnología-servicios» en la que las palabras clave eran cliente (sinónimo de ciudadano), calidad y servicio. Así, un nuevo sustrato social germinaba y, por ende, una nueva forma de gestionar los servicios públicos era demandada. En esta dirección, como recoge Hughes (2003: 32 y ss), los críticos argumentaron que la gestión burocrática era un modelo obsoleto que necesitaba una reforma drástica. La burocracia carecía de emprendeduría y eficacia convirtiéndose en una administración anquilosada y pesada para la nueva sociedad postindustrial. En esta línea, la inercia, la mediocridad y el despilfarro se habían convertido en enfermedades endémicas del sector público. Como recogería Behn (1998a: 140), la palabra «burocracia» se entendió como sinónimo de ineficiencia y, como

advertiría Ostrom (1974), la burocracia empezó a caminar hacia un estadio de baja funcionalidad.

The very large bureaucracy will (i) become increasingly indiscriminating in its response to diverse demands; (ii) impose increasingly high social costs upon those who are presumed to be the beneficiaries; (iii) fail to proportion supply to demand; (iv) allow public goods to erode by failing to take actions to prevent one use from impairing other uses; (v) become increasingly error prone and uncontrollable to the point where public actions deviate radically from rhetoric about public purposes and objectives; and (vi) eventually lead to a circumstance where remedial actions exacerbate rather than ameliorate problems⁵. (Ostrom, 1974: 64)

Las críticas hacia la burocracia se centraron en sus dos ejes vertebradores: su eficiencia y su relación con la democracia. En relación con la eficiencia, la estructura jerárquica se ha multiplicado a la misma velocidad que había aumentado el tamaño del Estado, creando una gran estructura de niveles con subniveles, dando lugar a un hipertrofismo, que creaban verdaderos laberintos administrativos que agotaban al ciudadano en su circuito. Además, su lentitud en la resolución de las problemáticas; su forma de operar egocentrista, en la que la administración parecía estar al servicio de sí misma y no del ciudadano; y su obsesión por el procedimiento y no por los resultados, llevaron a autores como el mencionado Crozier (1964: 187) a afirmar que la organización burocrática es una organización que no puede corregir su comportamiento aprendiendo de sus errores dada su incapacidad para adaptarse incrementalmente a los cambios en el entorno. En este sentido, remarcando la primacía de los procedimientos en detrimento de los objetivos organizacionales, autores como Merton, lo manifestaron con las siguientes palabras:

Adherence to rules, originally conceived as a means, becomes transformed into an end-in-itself, there occurs the familiar process of

⁵ Traducción propia: «La gran burocracia (i) se volverá cada vez más indiscriminada en su respuesta a diversas demandas; (ii) impondrá costes sociales cada vez más elevados a aquellos que se presume que son los beneficiarios; (iii) fallará en proporcionar una oferta frente a la demanda; (iv) permitirá que los bienes públicos se erosionen al no tomar medidas para evitar que un uso menoscabe otros usos; (v) se volverá cada vez más propensa a errores e incontrolable hasta el punto en que las acciones públicas se desviarán radicalmente de la retórica sobre propósitos y objetivos públicos; y (vi) eventualmente conducirá a una circunstancia donde las acciones correctivas exacerbaban en vez de mejorar los problemas» (Ostrom, 1974: 64).

displacement of goals whereby 'an instrumental value becomes a terminal value'. Discipline, readily interpreted as conformance with regulations, whatever the situation, is seen not as a measure designed for specific purposes but becomes an immediate value in the life-organization of the bureaucrat⁶. (Merton, 1968: 260)

Merton ponía de manifiesto como el apego a las normas tendía a subvertir el fin de la organización que se centraba en cumplir estrictamente la normativa y menospreciaba la finalidad de la administración, es decir, una administración al servicio del ciudadano y no de las normas. En otras palabras, las normas estaban por delante de la atención al ciudadano. Esto alimentaba la percepción ciudadana de pérdida de utilidad social de las administraciones públicas. Esta concepción era compartida por Stoker (1989) quien apuntaba cómo el sistema administrativo burocrático tendía a la estandarización, a una naturaleza insensible e introvertida, con poca y nula habilidad para el aprendizaje, la adaptación y la recepción a las problemáticas ciudadanas. Sobre los ciudadanos, Dunleavy (1980) recogió que, en este modelo gestión pública, los ciudadanos jugaban un rol pasivo, de meros receptores, en unas relaciones administrador-ciudadano desiguales en detrimento de estos últimos. Como destacase Prats (2005: 113) «El carácter centralizador y uniformista de las grandes burocracias del bienestar hace que no sean capaces de adaptarse a las diversas situaciones de los usuarios y beneficiarios del sistema». En esta misma línea, Blau (1955) destacó que la gestión burocrática solo garantizaba la racionalidad legal o formal y no la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y, por tanto, concluía «se necesitará, en definitiva, solicitar que se renueve desde sus mismos fundamentos el concepto de racionalidad administrativa. En otras palabras, es necesario construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar a los valores representados por la legalidad, asuman y traten de poner remedio a sus disfunciones mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas gerenciales en las Administraciones Públicas» (citado por Prats, 2005:

⁶ Traducción propia: «La adscripción a las reglas, originariamente concebida como un medio, se transforma en un fin en sí mismo, se produce el proceso habitual de desplazamiento de objetivos mediante el cual un valor instrumental se convierte en un valor finalista. Disciplina, interpretada fácilmente como conformidad con las regulaciones, sea cual sea la situación, no se considera una medida diseñada específicamente para los propósitos, pero se convierte en un valor inmediato en la organización de la vida del burócrata» (Merton, 1968: 260).

104). Por tanto, todas estas críticas ponían en duda la eficiencia de administración pública tradicional, tanto desde la óptica económica como social, y abogaban por un cambio de modelo en la gestión pública que desembocaría en la aparición de la nueva gestión pública.

Paralelamente a dichas críticas relacionadas con la ineficiencia de la burocracia, convivían otras en relación con la democracia. En este sentido, aunque Weber consideraba, en términos generales, que la burocratización contribuiría a la democratización (y así fue, en sus inicios, cuando constituyó una innovación administrativa, mediante el fomento de la igualdad ante la ley), el secretismo aparejado a dicho modelo administrativo socavaba algunos valores democráticos y su implementación por parte de los regímenes totalitarios en Europa desvelaron el uso más oculto de la gestión burocrática, ya advertido incluso por el propio Weber.

Como apunta Weber (1991: 94), el secretismo, entendiéndose como la antonimia de la transparencia, estaba unido a la burocracia, «toda burocracia intenta acrecentar la superioridad de los profesionalmente informados conservando en secreto sus conocimientos y propósitos. La administración burocrática siempre propende a ser una administración de "sesiones secretas"; tanto como sea posible, hurtan a toda crítica sus conocimientos y sus actividades» y proseguía «la idea de "secreto oficial" es un invento específicamente burocrático» (Weber, 1991: 96). A mediados de siglo XX, la legitimidad de dicho secretismo disminuyó entre la población. El hecho era que unos empleados públicos no electos, a raíz de sus tareas administrativas, podían llegar a tener una elevada información sobre los ciudadanos y, por ende, amplios poderes sobre su vida (Hughes, 2003). El silencio administrativo y el «vuelva usted mañana» o «ya le llamaremos» contribuyeron a que la burocracia empezara a adquirir connotaciones negativas entre la ciudadanía (Torrens, 2015: 678). Paralelamente, la burocratización del bloque soviético ejemplificó el poder de una estructura burocrática omnipotente (Abellán, 1984).

El politólogo germano fue consciente de las desventajas que podría ocasionar la burocratización de la esfera pública a lo largo de su implementación. De ahí que

en Weber se perciba una cierta actitud pesimista en relación con la burocracia, que compartiría con ávidos observadores de la época que, desde otros ámbitos no académicos como la literatura, pronosticaron algunas de sus disfunciones. En el ámbito literario, Kafka, en obras como, por ejemplo, *El Castillo* [1926] o *El Proceso* [1925], manifestó los incentivos hacia la deshumanización que albergaba la gestión burocrática. En este sentido, Weber pronosticó que una de las patologías de la burocracia podría originarse al poner el énfasis en la eficiencia normativa y no en los resultados de la acción gubernamental. Así, se originaría un encorsetamiento de la función pública que metafóricamente denominaría como «jaula de hierro».

Cabe recordar que Weber no escribió literalmente dicha expresión, sino que es fruto de la interpretación y traducción que Talcott Parsons hizo al inglés de la célebre obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* [1905]. No obstante, el vocablo que Weber utilizó fue *[ein] stahlhartes Gehäuse*⁷, haciendo referencia a una caja dura de acero. Teniendo en cuenta la popularidad de la expresión de la «jaula de hierro», emplearemos este término para explicar los desajustes que Weber identificó en la burocracia.

Weber aludió a dicha metáfora en una época donde el taylorismo y el fordismo habían impregnado el sector industrial. La administración pública tradicional, junto con la administración científica, había conducido a la burocratización extrema de las relaciones productivas hasta llegar incluso a determinar los movimientos del cuerpo humano. El hombre se convertía en un apéndice de la máquina, subordinado a esta. Dicha mecanización que se daba en el sector privado, también se podía dar en la administración pública, encontrándonos a un hombre esclavo de las normas. En definitiva, la burocracia se podía convertir en un instrumento que ahogase la libertad. Así, lo exponía Weber (1944: 1074) en su obra *Economía y sociedad*: «Una máquina inerte es espíritu coagulado, y el solo serlo le da el poder de forzar a los individuos a servirla, de determinar el

⁷ Véase Max Weber (1988: 203). *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* I. J. C. B. Mohr, Tübingen.

curso cotidiano de sus vidas de trabajo de modo tan dominante como es efectivamente el caso en la fábrica» y proseguía:

Es espíritu coagulado, asimismo, aquella máquina viva que representa la organización burocrática con su especialización del trabajo profesional aprendido, su delimitación de las competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduadas. En unión con la máquina muerta, la viva trabaja en forjar el molde de aquella servidumbre del futuro a la que tal vez los hombres se vean algún día obligados a someterse, impotentes como los fellahs del antiguo Estado egipcio, si una administración buena desde el punto de vista puramente técnico llega a representar para ellos el valor supremo y único que haya de decidir acerca de la forma de dirección de sus asuntos. (Weber, 1979: 1074)

Así, la burocratización de las sociedades corría el riesgo de apresar a la humanidad en una estructura disciplinar que, en aras de buscar la eficiencia, pagaba el alto precio de ser una sociedad alienada y deshumanizada. En este sentido, autores como Takaki (1990) recogieron el término de la «irracionalidad de la racionalidad» haciendo referencia a aquel escenario en la que el ser humano perdía la empatía, produciéndose una deshumanización. Como recogiese Brugué (1996: 47), en la obra de Bauman, *Modernity and the Holocaust* (1989), se defiende la tesis que el Holocausto era una expresión de la racionalidad. Ejemplo de ello era, según el enfoque del autor, la existencia de un mecanismo *eficiente* de homicidio masivo (las cámaras de gas); capacitado de *calculabilidad* para que la ratio muerte/tiempo fuera reducida; dotado de *predictibilidad*, ya que como si de una cadena de montaje se tratase, había diseñado un operativo de gestión para ir dando respuesta al asunto público a tratar de modo homogéneo; y el uso *deshumanizado de la tecnología*, ya que se empleaba el sistema de ferrocarriles y de crematorios para los fines estipulados por la cúpula de partido nazi.

Por tanto, la implementación de una gestión pública burocrática podía dar lugar a consecuencias no deseadas, según el uso que se le diera, y podía estar al servicio de un régimen político no democrático. Ejemplo de ello, fue el análisis

de Hannah Arendt en su libro *Eichmann en Jerusalén* ([1963], 1999), en el que Adolf Eichmann (teniente coronel de las SS nazis) era un burócrata que actuó simplemente como un funcionario que cumplía las órdenes de sus superiores sin reflexionar sobre las consecuencias que sus actos ocasionaban en la especie humana. La *banalidad del mal*, podría interpretarse, como la cara más oscura del modelo burocrático. La jerarquía de la gestión pública burocrática podía diluir las responsabilidades y conducir a consecuencias humanitariamente muy graves.

Sin embargo, asociar la burocracia solo a estos acontecimientos históricos sería un error. Ahora bien, lo que muestra la utilización del modelo weberiano en los regímenes totalitarios es que en gestión pública se debe de prestar más atención a cómo se aplican las técnicas que a las técnicas en sí. Las técnicas son instrumentos y, fruto de su naturaleza instrumental, su bondad o ruindad, dependerán de cómo se apliquen y a qué fines sirvan. En este sentido, el modelo weberiano contribuyó también, como ya se ha apuntado anteriormente, a adaptar la administración estatal a la sociedad industrial y generar un servicio público acorde a los valores y reivindicaciones de la sociedad de entonces. Como destacan Osborne y Gaebler [1992], considerados autores clásicos de la nueva gestión pública, el modelo weberiano «solucionó los problemas básicos que la gente quería resolver. Proporcionó seguridad contra el desempleo y en la vejez. Proporcionó estabilidad, lo cual revestía una particular importancia tras la Depresión. Proporcionó sentido básico de justicia y la equidad. Proporcionó empleo. Y prestó servicios básicos, sobrios e igualitarios que la gente necesitaba y esperaba durante la era industrial: caminos, autopistas, cloacas, escuelas» (Osborne y Gaebler, 1994: 42). Es más, la administración pública tradicional, como apunta Torrens (2015: 671), desempeñó un rol modernizador de gran relieve, convirtiéndose en una innovación administrativa de gran calado. Sin embargo, durante Guerra Fría empezaron a aparecer voces críticas hacia el modelo burocrático de gestión, no tanto por su utilización en los regímenes totalitarios, sino por su incapacidad de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales que se vislumbraban en el horizonte y por la inexactitud de los supuestos en los que se asentaba, entre ellos, la supuesta separación entre la política y la administración.

Como se ha indicado, tras la teorización de la administración pública tradicional subyacía la concepción wilsoniana de que la administración estaría exenta de hacer política y que se convertiría solo en un brazo ejecutor de este. Este supuesto cosechó posturas contrarias, entre las que destaca la de Guy Peters, quien afirmó que la administración y la política era fenómenos interrelacionados.

Administration and policy, instead of being discrete phenomena, are actually interrelated. In both an objective and subjective manner, the nature of the administrative system can influence the policy outputs of the political system. Administration does make policy, although these policies are not always written and promulgated in the same manner as the rules made by legislatures and executives⁸. (Guy Peters, 1989: 4)

La estrecha interrelación entre la política y la administración que apuntó Guy Peters a finales de los ochenta del siglo XX, ya había sido objeto de análisis científico una década antes por Derthick que, en *New Towns In-Town* (1972), formuló la siguiente pregunta en el contexto estadounidense: ¿Por qué los programas federales fracasan? El hecho fue que durante el mandato de Johnson se impulsaron grandes programas sociales como *Great Society* y *War on Poverty*, cuya finalidad era poner punto final a arduos problemas sociales como la pobreza. Dichas políticas eran prácticamente intachables desde el punto de vista de su diseño, incluso había habido una colaboración entre la academia y el gobierno como proponía Lasswell (1951), pero los resultados no fueron los esperados, es más, fracasaron desde el punto de vista de la consecución de sus objetivos.

Ante dicha constatación, Pressman y Wildavsky publicaron *Implementation* (1973), con uno de los subtítulos más largos y más característicos de la historia del análisis de las políticas públicas, *How great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this*

⁸ Traducción propia: «La administración y la política, en lugar de ser fenómenos singulares, en realidad están interrelacionadas. Tanto de manera objetiva como subjetiva, la naturaleza del sistema administrativo puede influir en los resultados de las políticas del sistema político. La administración sí establece políticas, aunque estas políticas no siempre se redactan y promulgan de la misma manera que las normas dictadas por los legisladores y los gobernantes» (Guy Peters, 1989: 4).

*being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hope*⁹. Dicho estudio marcó un hito, evidenciando que la administración encargada de la implementación de las políticas no era irreflexiva y técnica, sino que introducida «sesgos administrativos» y que, además, había mucha «política» en términos de *politics*, en esta fase. Los juegos políticos en la fase de la implementación fueron estudiados por Bardach en *The implementation Game. What happens after a bill become a law?* (1977). De modo que todos estos estudios contribuyeron a falsar, en términos científicos, la teoría wilsoniana.

Paralelamente, durante dicho periodo, la imagen del servidor público cambió. Fue generalizándose una imagen negativa del mismo. La neutralidad y la vocación hacia el bien común, que hasta el momento habían caracterizado al funcionariado, se desvanecieron. Emergiendo así una imagen de este, como un empleado egoísta que utilizaba su poder e influencia para promover sus propios intereses personales e ideológicos. La serie de televisión *Yes, Minister* (y su secuela, *Yes, Prime Minister*), producida por la British Broadcasting Corporation, captó dicha imagen en 1980 y contribuyó a su propagación en la década de los ochenta del siglo XX. Dicha serie, en tono de comedia, obtuvo una gran popularidad y se convirtió en una especie de documental sobre cómo se gestionaban los asuntos públicos en el Reino Unido (Borins, 1988).

Kamenka (1989: 161) afirmó que la teoría de la burocracia de Weber debía de ser complementada con el reconocimiento de las relaciones humanas que se establecían en su interior y que tenían un elevado impacto en su gestión administrativa. En este sentido, por aquel entonces, se popularizó el término «servidor de tiempo» refiriéndose a aquel empleado público que no trabajaba de forma eficaz, pero cuyo cese era imposible como consecuencia del carácter vitalicio del puesto y que, por ende, la administración esperaba a su jubilación para su expulsión. Este factor unido a la falta de atracción de talento por parte

⁹ Traducción propia: «Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustraron en Oakland: o por qué resulta asombro que los programas federales funcionen, aunque sólo sea un poco. Saga de la Administración de Desarrollo Económico narrada por dos espectadores compasivos que desean reconstruir la moral sobre la base de esperanzas frustradas» (Pressman y Wildavsky, 1973).

de la administración (los estudiantes brillantes ya no consideraban el servicio público como una ocupación de alto status, a excepción de Japón y Francia) (Hughes, 2003: 35-36), contribuyeron a fomentar la visión pesimista y desalentadora de la burocracia.

Como consecuencia, como destaca Aucoin (2016: 35), la idea de que los intereses propios de los burócratas prevalecían sobre los de los ministros se convirtió en sabiduría convencional por parte de la clase política, conectando así con algunos de los preceptos de la obra de Niskanen titulada *Bureaucracy and representative government* (1971), que desafiaba alguna de las tesis de *Bureaucracy* (1944) de Ludwig von Mises.

La tesis de Niskanen, como sintetizó Olías de Lima (2001: 10), era que los empleados públicos eran buena gente pero atrapada en un mal sistema. En este sentido, la burocracia no generaba incentivos para que el empleado público fuera eficiente en la gestión de los recursos públicos. Dicha ausencia de incentivos era consecuencia de dos factores: (a) los empleados no percibían ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costos como ingresos personales; y (b) los ingresos principales de estas organizaciones provenían de fuentes distintas a la venta del producto o servicio público (Arrellano, 1995: 123). Ante esta realidad, la pauta de comportamiento del funcionario era la maximización de su utilidad. Entendiéndose por utilidad, más poder, mayor promoción o estabilidad, entre otros. Paralelamente, como recogiese Prats (2005: 113), números estudios empíricos cuestionarían la imparcialidad política, económica y social del funcionariado.

Dicha maximización de su utilidad se establecía mediante la relación asimétrica entre burócratas y políticos. Los políticos, según Niskanen, no tenían suficiente información para valorar si las demandas realizadas por los burócratas eran adecuadas o si un aumento de presupuesto era necesario. En este sentido, la pauta de comportamiento era que los burócratas tendían a la maximización del presupuesto y los políticos a aceptar sus propuestas. Esto era consecuencia de la existencia del monopolio bilateral, en el que el gobierno no tenía otras alternativas a la administración pública para ejecutar sus políticas públicas y, por

tanto, debía de aceptar las demandas de los burócratas. La tesis de Niskanen, que recibió críticas, conectó con la teoría principal-agente y consiguió un impacto político nada desdeñable. Por ejemplo, el monopolio bilateral fue la justificación teórica de la implementación de agencias durante el mandato de Margaret Thatcher en el Reino Unido.

Dados dichos síntomas de agotamiento de la gestión burocrática, como señalase Hughes (2003), condujo a que el sector privado empezase a innovar sus prácticas administrativas, alejándose del modelo de gestión burocrático y caminando hacia un nuevo modelo más veloz, más flexible y más autónomo, que permitiese dar respuesta a una incipiente globalización social y financiera. En sus propias palabras:

Bureaucracy is not appropriate for non-routine activities that involve creativity and innovation. The private sector is moving away from formal bureaucratic structures and rigid hierarchical structures towards decentralization and devolution of real authority to lower levels as profit centres, as well as to greater flexibility in structure and staffing and an increased emphasis on performance and speedy response¹⁰. (Hughes, 2003: 38)

Los cambios administrativos en el sector privado fueron la antesala de los cambios que acontecieron en el sector público a partir de 1979. En este sentido, el sector privado con el fin de estar más centrado en los objetivos organizacionales que en los procesos, empezaron a aplicar la administración por objetivos formulados por Drucker [1954] en el que el fin dejó de ser el «cómo» administrar, tal y como promovía la administración científica, y paso a ser el «por qué» y el «para qué». En ese escenario, se popularizaron los planes estratégicos¹¹. Este cambio operacional, contribuyó también a un cambio en el

¹⁰ Traducción propia: «La burocracia no es apropiada para actividades no rutinarias que involucran creatividad e innovación. El sector privado se está alejando de las estructuras burocráticas formales y rígidas y de las estructuras jerárquicas hacia la descentralización y la devolución de la autoridad real a niveles más bajos como centros de beneficio, así como a una mayor flexibilidad en la estructura y en el personal y un mayor énfasis en el rendimiento y la respuesta rápida» (Hughes, 2003: 38).

¹¹ La planificación estratégica nace en la década de los sesenta del siglo XX de la mano de tres obras fundacionales: *Estrategia y estructura* (1962) de Alfred D. Chandler; *Estrategia cooperativa* (1965) de Igor Ansoff; *La política de negocio: textos y casos* (1965) editado por E. Learned, R. Christensen y Kenneth R. Andrews, que se convirtió en el libro de texto de la Escuela de Negocios de Harvard. Estas primeras obras fueron

rol del directivo privado. Este debía pasar de administrar unos recursos a convertirse en un gestor que distribuyese los recursos de forma que consiguiera que la empresa alcanzase las metas propuestas. Esta idea de pasar de administrar a gestionar, que en el sector privado se reflejaría en la generalización de la figura del gestor empresarial, también influyó, posteriormente, el sector público con la figura del directivo público de naturaleza gestora y el desuso, paulatino, del administrador público. En esta línea, como recogen Pollitt y Bouckaert (2010: 30), el funcionario inglés Desmond Keeling en 1972 diferenció entre el término administrador público, cuya tarea consistiría básicamente en aplicar la legislación, del vocablo gestor público, cuya tarea sería mejorar el uso de los recursos para cumplir unos objetivos específicos.

Retomando los cambios de gestión en el sector privado, la obra que sintetizó la transformación de la gestión operacional fue *In Search of Excellence* [1982], el best-seller elaborado por Tom Peter y Robert Waterman. Su elaboración, y posterior publicación, fue resultado de la creciente preocupación por la pérdida de competitividad de la industria estadounidense de finales de la década de los setenta ante un contexto de globalización económica y de mayor competitividad, destacándose el éxito mercantil de las empresas japonesas que aplicaban nuevas técnicas de gestión, por ejemplo, la técnica de calidad total. En este contexto, la consultoría estadounidense McKinsey encargó a dos de sus consultores, concretamente a Tom Peters y Robert Waterman, que realizaran un estudio de benchmarking para identificar cuáles eran las características comunes de las empresas exitosas para así propagar su aplicación en el tejido industrial americano y reforzar su competitividad.

el inicio de una gran producción académica en la década de los ochenta sobre la temática (ver Aguilar, 2016: 246). Todas ellas, mediante análisis diversos, partían de la premisa que cualquier organización que quería conseguir unos determinados objetivos debía de diseñar un plan para alcanzarlos. Ese plan daría lugar a los denominados planes estratégicos configurados por los siguientes apartados básicos: análisis de la situación, misión, visión, valores y el establecimiento de unos objetivos de resultados a cumplir en un determinado periodo de tiempo.

Tabla 14. Los principios de *En busca de la excelencia*

Nº	Principios	Descripción
1	Énfasis en la acción	Las empresas de alto desempeño responden a las problemáticas de forma veloz, efectiva y eficazmente. Para ello, se deben de crear pequeños grupos con empleados con diversas habilidades guiados por unos objetivos concretos y unos canales de comunicaciones fluidos.
2	Proximidad al cliente	El cliente es la prioridad. Para ello, hay que ofrecer al cliente un producto de calidad y, para ello, hay que escuchar lo que los clientes demandan y que su criterio pase por delante de la capacidad de producir a un coste reducido.
3	Autonomía e iniciativa	Los empleados de las empresas exitosas son estimulados mediante el trabajo autónomo y son premiados por su buen rendimiento. Por otro lado, los fracasos son tolerados siempre que se analicen como un aprendizaje. Los autores hallaron que el refuerzo positivo (premiar) era una mejor medida que el refuerzo negativo (castigo) para que los empleados dieran lo mejor de ellos.
4	Productividad contando con las personas	La clave de la productividad está en los empleados y, para ello, estos deben de ser respetados, establecerles altas y razonables expectativas, otorgarle autonomía y crear un clima de trabajo que les motivase y en el que se sintieran desarrollados.
5	Manos a la obra eficazmente	Las empresas exitosas se guiaban por valores compartidos. Así, existen historias, leyendas y mitos que construyen su cultura organizativa y guían sus comportamientos.
6	Zapatero a tus zapatos	Las empresas exitosas centran todos sus esfuerzos en un servicio concreto. La diversificación puede ser contraproducente para la empresa porque dedica menos esfuerzos a cada servicio.
7	Estructuras sencillas, staff reducido	Las empresas exitosas tienen pocas y simples reglas y procedimientos. Menos burocracia y más autonomía y confianza.
8	Tira y afloja simultáneo	Las empresas de alto desempeño combinan una centralización con descentralización, en la que las unidades están dotadas de autonomía pero existe una rendición de cuentas con la central que verifica el cumplimiento de los objetivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Peter y Waterman (1984)

En este contexto, los autores iniciaron un estudio centrándose en identificar cuáles eran los denominadores comunes que hacían que una empresa tuviera un alto desempeño, focalizándose en cuarenta y tres empresas, seleccionadas mediante los siguientes criterios: (a) registraban un crecimiento constante en los últimos veinte años; (b) disponían de unas condiciones financieras óptimas; (c)

eran empresas con una trayectoria de innovación; (d) y, había ofrecido una respuesta rápida a los cambios en el mercado. Seleccionadas las empresas, el análisis se basó en siete variables: valores compartidos (*shared values*); sistemas (*systems*); estilo (*style*); personal (*staff*); habilidades (*skills*), estrategia (*strategy*) y estructura (*structure*). Su punto de partida fue que el modelo racional de organización, es decir, el modelo weberiano, no era un patrón óptimo para una orientación innovadora de las empresas. Así, tras el examen de dichas variables, los autores formularon los ocho principios que, según sus hallazgos, daban lugar a empresas exitosas. Los ocho principios se sintetizan en la tabla nº 14.

Los principios expuestos por Peter y Waterman inferían que la gestión exitosa debía basarse en fabricar un producto que respondiese a la demanda y las necesidades del cliente. Esto significaba que los productos debían de dar respuesta a la diversidad de la sociedad y abandonar el modelo productivo homogeneizador. Para ello, la voz del cliente era esencial y las empresas habían de dotarse de una gestión flexible y eficaz que respondiera a su clientela. Esta gestión consistía en dotar de autonomía y libertad a los empleados para conseguir unos resultados concretos, fomentándose un clima de trabajo que estimulase al empleado y se le reconociese su labor creativa. Los valores compartidos debían de funcionar como elemento cohesionador de los empleados sustituyendo a la normativa. En esta dirección, se debía de desburocratizar la gestión, ya que esta forma de operar impedía dar una respuesta veloz. Asimismo, se debía de resquebrajar el trabajo en compartimentos estancos, fomentándose el trabajo en equipo y la rendición de cuentas como contrapartida de la autonomía.

3.1.2.1 El caso del Informe Fulton y la Civil Reform Act

Paralelamente a las reformas de gestión del sector privado expuestas, en el ámbito del sector público hubo informes que a mediados del siglo XX recomendaron cambios en el modelo de gestión de la administración pública tradicional que, de forma similar al camino emprendido por el sector empresarial, proponían transitar hacía un modelo de gestión pública más flexible, más

descentralizado y con mayor planificación estratégica y receptividad ciudadana. Ejemplo de ello fueron el *Informe Fulton* de 1968 en el Reino Unido y la *Civil Service Reform Act* de 1978 en Estados Unidos.

El conocido como *Informe Fulton* fue resultado de un encargo realizado por gobierno laborista británico, liderado por Harold Wilson, en 1966 al comité presidido por Fulton, rector de la Universidad de Sussex, para que se analizase la estructura, el reclutamiento y la función directiva del sector público con el fin de proponer medidas para la mejora de su eficacia. El informe vio la luz en 1968 y, entre sus recomendaciones, apeló a que el sistema debía abrirse, empleando a personal externo de la administración pública, a la vez que abogaba por el desmantelamiento de las estructuras rígidas que caracterizaban a la administración y las barreras de movilidad internas (Hughes, 1996: 108). En este sentido, el informe se centró en dos grandes variables administrativas: los empleados públicos y la estructura organizativa.

En relación con los empleados públicos, según enfatizaba el informe, el empleado público debía de dejar de caracterizarse por su conducta amateur y su conocimiento generalista, y convertirse en un funcionario con una formación especializada en un ámbito concreto. La falta de especialización, con algunas excepciones, respondía a la alta movilidad laboral del funcionariado inglés. Los funcionarios eran trasladados con frecuencia de un puesto administrativo a otro y, por ende, se consideraba que no necesitaban una educación profesional específica, sino que aprenderían el oficio de los compañeros que encontrarían en su nuevo puesto. En este sentido, el Comité consideró que la administración pública carecía de administradores cualificados. La mayoría del trabajo desempeñado por los funcionarios de niveles administrativos superiores estaba relacionado con la preparación de resúmenes explicativos y respuestas a preguntas parlamentarias. Paralelamente, a los funcionarios con un perfil especializado no se les otorgaba la responsabilidad que podían asumir. De ahí que el Comité recomendase que estos especialistas recibiesen más oportunidades de formulación de políticas públicas y de gestión pública.

Con el fin de introducir mejoras en la formación del funcionariado, el Comité recomendó la creación de un nuevo Colegio del Servicio Civil para proporcionar nueva capacitación y satisfacer las necesidades de formación identificadas en el informe, entre las que destacaba las de gestión. El informe, como se ha mencionado, detectó que el trabajo de los funcionarios carecía de tareas de gestión. Según el informe, dichas actividades serían primordiales dentro de la administración en los tiempos venideros. Como consecuencia, se recomendó que los administradores se volvieran más especializados en este ámbito y que, por tanto, se impartiera más capacitación al respecto. Además, también se propuso que se introdujeran principios de «gestión responsable», entendiéndose por esta terminología: (a) el cálculo objetivo del desempeño de las unidades; (b) el aumento de la responsabilidad de las unidades e individuos con las tareas que ejecutaban; (c) el abandono del cortoplacismo y la introducción de la planificación estratégica; (d) y el conocimiento de los costes de las actividades y su asignación con precisión al funcionario responsable.

Siguiendo con la línea de fomentar la gestión responsable, el Comité recomendó la instauración de varias unidades administrativas nuevas: (a) el Departamento de Servicio Civil; (b) la creación de una unidad de servicios de gestión en cada departamento para promover nuevas técnicas de gestión; (c) una unidad de planificación e investigación para llevar a cabo una importante planificación a largo plazo; y, (d) la creación de unidades departamentales de planificación para gestionar políticas. El jefe de la unidad de planificación sería el asesor principal de políticas del ministro.

El *Informe Fulton* también detectó que la gestión del personal era deficiente. Existía una insuficiente planificación de las carreras profesionales de los empleados públicos y una pésima comunicación entre la Comisión de Servicio Civil (encargada de la gestión del personal), las divisiones de cada departamento y el Departamento del Tesoro (responsable de los salarios de los funcionarios). Por lo tanto, el Comité recomendó la creación de un nuevo Departamento de Servicio Civil, dentro del cual la comisión de Servicio Civil continuaría funcionando, y la adopción de nuevos procedimientos de contratación y progresión laboral dentro de la administración pública. En este sentido, los

nuevos organismos debían de cambiar el sistema de categorías administrativas. Las categorías funcionariales era el sistema de clasificación que se empleaba para diferenciar los diferentes niveles administrativos. Sin embargo, dicha nomenclatura que se remontaba al *Northcote-Trevelyan report* había desarrollado connotaciones sociales que generaban sentimientos de inferioridad y, a su vez, habían hecho que la administración pública se volviera más rígida, dificultado que el personal se moviera entre las distintas clases. Como alternativa, el Comité propuso la creación de «grupos» y «categorías» ocupacionales, junto con una estructura salarial simplificada.

En relación con la estructura organizativa, el documento proponía que en aras de aumentar la eficacia de la administración era necesaria la separación entre las funciones de policymaking y las funciones ejecutivas de una política pública. En otras palabras, separar los órganos encargados de la elaboración de las políticas públicas de aquellos que se dedicaban a su implementación. Esta recomendación no tuvo impacto por aquel entonces, sino que hasta 1988 no se le dio respuesta mediante la creación de las agencias, siendo esta una de las técnicas de gestión pública fomentadas por la nueva gestión pública. Por otro lado, el Comité también detectó que no había suficiente contacto entre la administración pública y el resto de la comunidad. Dicha ausencia de comunicación fluida era resultado de la vida laboral de los funcionarios, que conscientes de su movilidad laboral y la excepcionalidad del cese, no tenían incentivos para contactar con la sociedad más allá que lo que estipulaba las normas que los regían. Simultáneamente, el administrativo estaba rodeado de demasiado secretismo y falta de transparencia. Ante dicha situación, el Comité recomendó una mayor apertura administrativa, menos anonimato para los funcionarios y una mayor movilidad del personal de la administración hacia fuera y de personal de fuera de la administración hacia esta. Recomendó el intercambio temporal con la industria y el comercio.

El informe no generó una gran reforma de la administración inglesa, como ocurriese con el *Informe Northcote-Trevelyan* en 1854, sino que introdujo algunas modificaciones menores. Entre ellas, destaca la creación del nuevo departamento de Servicio Civil en 1968 y del Colegio de Servicio Civil bajo la

dirección de dicho nuevo departamento. Paralelamente, como respuesta a la necesidad de aumentar la especialización de la administración se crearon centros de capacitación como el de Sunningdale, el de Edimburgo y el Centro de Estudios Administrativos en Londres.

Cabe destacar que dichas reformas tuvieron un impacto elevado, pero superficial. Por ejemplo, tras un año de la creación del Departamento de Servicio Civil, este organismo anunció que la capacitación de la administración central se había incrementado en casi un 80%. En total, alrededor de 8.000 funcionarios públicos asistieron a cursos en el Colegio en ese año. Además, se estaba haciendo un uso considerablemente mayor de los cursos externos, celebrados, por ejemplo, en universidades y escuelas de negocios. Entre 1969 y 1970 más de 200.000 funcionarios estaban recibiendo capacitación formal en sus departamentos y, en el mismo año, 25.000 funcionarios asistieron a cursos de capacitación externos que iban desde cursos de primer grado hasta seminarios cortos de dos o tres días de duración (UK Civil Service, 1970). A pesar de dichas medidas, las pautas administrativas de la administración pública seguían ancladas en el modelo de la administración pública tradicional (Richard, 1993) y no sería hasta la implementación de la nueva gestión pública durante el mandato de Thatcher cuando se hicieran realidad algunas de las recomendaciones del informe y se empezarán a cambiar las formas de gestionar los asuntos públicos.

Por otro lado, en Estado Unidos, la *Civil Service Reform Act* (1978) desempeñó un rol similar al *Informe Fulton* pero adaptado al contexto norteamericano. Como destacase Cejudo (2005), la administración pública ha ocupado tradicionalmente un lugar prioritario en la agenda de gobierno de los distintos presidentes de los Estados Unidos. En este sentido, el presidente Jimmy Carter (1977-1981), líder del partido demócrata, lanzó una reforma administrativa de notable repercusión. Su objeto de reforma fue el sistema meritocrático instaurado en territorio estadounidense mediante la *Pendleton Civil Service Reform Act* (1883). En relación con la situación del sistema de méritos y el estado de la administración pública, el presidente Carter afirmaba:

[el sistema de méritos] se ha convertido en un laberinto burocrático que considera negligentemente el mérito, tolera el bajo rendimiento, permite el abuso de los legítimos derechos de los funcionarios y empantana cada decisión sobre el personal en el papeleo, los retrasos y la confusión. (Férez, 1999: 90)

La mayoría de los funcionarios trabajan con buen espíritu e integridad. Sin embargo, existe un extendido escepticismo sobre el rendimiento de la administración federal. El público sospecha que hay demasiados funcionarios, que no tienen suficiente trabajo, están pagados en exceso y al abrigo de las consecuencias de la incompetencia. (Férez, 1999: 90)

El desencanto hacia la administración pública federal estadounidense, apuntado por Carter, fue el punto de partida para una reforma administrativa que perseguía el objetivo de mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas de la administración pública federal estadounidense. Para ello, introdujo los estándares de desempeño y medidas para que los funcionarios asumieran la responsabilidad de los logros a alcanzar. Para ello, se eliminó el pago automático de incrementos basados en la antigüedad y se basó en los resultados evaluados. Así, se introdujo de forma incipiente las evaluaciones basadas en objetivos que buscaron vincular las evaluaciones de rendimiento con los resultados individuales y el de las organizaciones. Paralelamente, Carter introdujo el Presupuesto de Base Cero¹² (*Zero-Base Budgeting*, en inglés) como mecanismo para que la administración estuviera más centrada en los objetivos a cumplir, y no tanto en el procedimiento, y fuera más responsable con el gasto público. Todas estas medidas que dirigían la gestión pública hacia los resultados, y no hacía los procesos, se conocerían posteriormente como nueva gestión pública. La nueva gestión pública llegó a la administración estadounidense durante el mandato del demócrata Bill Clinton (1993-2001), con 'Creating a Government that Works Better & Cost Less From Red Tape to Results. Report of the National Performance Review Vice President Al Gore', de 1993, con el objetivo de restablecer el prestigio de la administración federal estadounidense tras las implacables detracciones conservadoras de los gobiernos anteriores y una

¹² El presupuesto de base cero fue creado por Peter A. Pyhrr, que tras aplicarlo con éxito en la empresa *Texas Instruments Inc*, publicó la técnica en la *Harvard Business Review* en 1970.

opinión pública cada vez más crítica con el modelo de gestión pública (Pollitt y Bouckaert, 2010: 324).

A pesar de la resonancia política de ambos informes y de los pequeños cambios administrativos que se introdujeron como resultado de estos, la administración pública siguió operando bajo el modelo de gestión burocrático. Así que, de forma similar a como globalización económica y el aumento de la competitividad fueron las variables exógenas que produjeron un cambio en la gestión del sector privado, en el sector público sería la recesión económica de la década de los setenta del siglo XX, fruto de la crisis del petróleo de 1973, la que generase una ventana de oportunidad para el inicio de un nuevo cambio de paradigma administrativo, que se conocería como nueva gestión pública.

3.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Llegados a la década de los ochenta del siglo XX, las patologías de la gestión burocrática ya eran bien conocidas tanto por la población como por las autoridades políticas (Hughes, 2003). Es entonces, cuando las crisis fiscales de la década de los ochenta del siglo XX abonaron el terreno para cambiar el *modus operandi* de la gestión pública en Occidente. Como recogen diversos autores (Fontdevila, Verger y Zancajo, 2017; Klein, 2007) en tiempos de crisis se es más proclive a introducir reformas. Según Sales (2005: 59-60), en sintonía con los principales investigadores que han analizado dicho fenómeno administrativo, la aparición de la nueva gestión pública estuvo intrínsecamente unida a «los problemas financieros de los gobiernos a finales de los años 70 al disminuir los ingresos por impuestos, provocando en los años 80 cambios en los gobiernos de diferentes países con nuevas ideas para la transformación de los servicios públicos» y continúa «la conexión que se hizo entre la mejora de los servicios públicos y la reestructuración de la economía nacional, la impopularidad generalizada del sector público, la constatación de su mal funcionamiento y, además, la percepción de que nunca funcionarían bien hicieron que los gobiernos cuestionasen los preceptos clásicos del modelo tradicional».

De modo que la crisis del petróleo de 1973 ocasionó un grave desajuste fiscal en las economías capitalistas de occidente. Esto generó que entrasen en recesión económica varios países anglosajones como el Reino Unido¹³, Australia¹⁴, Nueva Zelanda¹⁵ y Canadá¹⁶, considerados los primeros territorios

¹³ La nueva gestión pública surge en Inglaterra a finales de los setenta en un contexto de crisis fiscal y pérdida de productividad y competitividad de la economía británica. En el período 1979-1980 el gasto público había ascendido a noventa millones de libras esterlinas, el 44% del Producto Interior Bruto (Jones, 1993: 35). Por aquel entonces, el Reino Unido tuvo que solicitar préstamos al Fondo Monetario Internacional (FMI) para poder sostener los servicios públicos. Sin embargo, las condiciones impuestas por el FMI consistieron en recortar el gasto público (Jones, 1993: 39). Según Campbell y Wilson (1995), estas imposiciones por parte del FMI fueron las que condujeron a las reformas del sector público. En este contexto, la primera ministra Margaret Thatcher inició un programa de reforma, con una implementación radical de la nueva gestión pública, que dio lugar a la creación de la Unidad de Eficiencia con el programa de escrutinio de la eficiencia; el sistema de *Management information system for ministers* (MINIS); el programa de *Financial management initiative* (FMI) y el programa de *Improving management in government: the next steps*, que impulsó la implementación de agencias. En dichas medidas hay que saber distinguir entre lo que son técnicas y métodos de nueva gestión pública propiamente, de aquellos otros presupuestos que son de índole ideológica.

¹⁴ Australia, a inicios de la década de los ochenta del siglo XX, se encontraba también en una situación económica delicada. A diferencia del Reino Unido, las causas de la crisis económica respondían a los impactos de la globalización económica, produciendo un desequilibrio en su balanza comercial (Campbell y Halligan, 1992; Halligan, 2000; Hughes, 2003; Wanna et al, 1992). Para hacer frente a dicha situación, Bob Hawke, perteneciente al partido laborista australiano, llegaba al gobierno en 1982. El programa de gobierno del nuevo primer ministro estaba claro, había que reformar la administración y reducir el gasto público. En este sentido, destacó la iniciativa de *Financial management improvement program* (FMIP) como marco para reformar la administración.

¹⁵ Nueva Zelanda en 1935 construyó, de forma pionera, un estado de bienestar amplio, que los investigadores definían como un estado de bienestar que iba «desde la cuna hasta la tumba» (Kettl, 2005: 9), enfatizando el amplio abanico de servicios sociales que las autoridades neozelandesas ofrecían a la población. Sin embargo, la estabilidad de dicho estado benefactor requería de una fuente de ingresos públicos elevada. Dichos ingresos empezaron a reducirse en la década de los ochenta del siglo XX como consecuencia del aumento de la competitividad de las economías emergentes del área del pacífico y la caída de las exportaciones agrícolas al Reino Unido. Como resultado, la economía neozelandesa entró en fase de estancamiento con una elevada inflación (Kettl, 2005: 10). Dicho contexto condujo a un cambio en la arena política. En 1984, el partido laborista de Nueva Zelanda se hizo de nuevo con el poder tras nueve años de hegemonía conservadora. Así, el primer ministro, David Lange, aplicó medidas de reestructuración del servicio público mediante la aprobación de leyes como *The state-owned enterprise act* (1986), *The state sector act* (1988), *The public finance act* (1989) o *The fiscal responsibility act* (1994).

¹⁶ Tras el caso neozelandés, el siguiente país en implementar la nueva gestión pública fue Canadá. Por aquel entonces, dicho país también sufría problemas financieros (Pollitt y Bouckaert, 2010: 307) y, para hacer frente a ellos, fue elegido primer ministro el conservador Brian Mulroney. Su programa de reforma administrativa englobó normativas y programas como el *Increased ministerial authority and accountability* (1985), el programa de *Special operating agency* (1989), la *Declaration of public quality*

en introducir reformas en el sector público que resquebrajaron los principios de la administración pública tradicional. Se observa, pues, examinando los primeros países que emprendieron su implementación, que desde el comienzo hubo pluralidad ideológica, con países de gobiernos socialdemócratas y otros de gobiernos conservadores. El periodo de recesión económica condujo a que dichos países iniciasen una transformación de los servicios públicos, pasando de un modelo de administración pública burocrática a un naciente modelo postburocrático conocido, posteriormente, como nueva gestión pública¹⁷, cuyas propuestas reformadoras pretendían «substituir la burocracia weberiana por una gestión flexible, eficiente, orientada a los objetivos y preocupada por los resultados» (López y Gadea, 2001: 25).

Tras las reformas implementadas en los mencionados países, un segundo grupo de países iniciaron la implementación de algunos postulados de la nueva gestión pública con el objetivo de modernizar la administración pública. Bélgica, Finlandia, Francia, España, Holanda, Italia, Suecia y Alemania (solo a nivel regional) se unieron al grupo de países que aplicarían la nueva gestión pública (Pollitt y Bouckaert, 2010). Fruto de la expansión de dicho programa de reforma, organizaciones como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y especialmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se interesaron en conocer las reformas que se habían desarrollado inicialmente en los países de la Commonwealth y, posteriormente, en el resto de los países. Con este fin, la OCDE habilitó un comité para su estudio, denominado Comité de Gestión Pública (Public Management Committee (PUMA), en inglés), en 1990. La tarea del Comité PUMA era realizar estudios comparativos sobre la administración pública de los países miembros y sobre las reformas administrativas emprendidas, evaluándolas y advirtiendo de los riesgos, las desviaciones y los obstáculos que se encontraban en su

(1994) y el programa de *Expenditure management system* (1995) y *Public service 2000* (1989) (Aucoin, 1995).

¹⁷ El término de nueva gestión pública fue acuñado por Hood en su conocidísimo artículo «A public management for all season?», publicado por la revista *Public Administration* in 1991. Anteriormente, se habían publicado otros artículos con la misma finalidad pero gozaron de un menor impacto entre la comunidad científica internacional (Aucoin, 1990; Hood y Jackson, 1991).

implementación. Uno de sus primeros trabajos fue el informe *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* [1990]. En dicho informe se analizaban las reformas administrativas implementadas en los quince países de la Unión Europea más Suiza, Noruega, Islandia, Canadá, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Turquía, Japón y México. El informe concluyó que había surgido un nuevo paradigma, centrado en la promoción de una cultura orientada al desempeño y de estructura descentralizada. Dicho informe fue, en cierto modo, un reconocimiento a la existencia de la nueva gestión pública a nivel europeo.

Tabla 15. Corriente ideológica y énfasis en la nueva gestión pública

Énfasis en la nueva gestión pública	Gobierno de ideología progresista	Gobierno de ideología de centro	Gobierno de ideología conservadora
Alto	Suecia	Australia Canada Nueva Zelanda	Reino Unido
Medio	Francia	Austria Dinamarca Finlandia Italia Países Bajos Portugal Estados Unidos	
Bajo	Grecia España	Alemania Suiza	Japón Turquía

Fuente: Hood (1995b) a partir de los datos de la OCDE con el informe PUMA

El mencionado informe, como posteriormente recogió y analizó Hood (1995b), mostró que la nueva gestión pública había sido adoptada, ya desde sus inicios, por corrientes ideológicas diversas (ver tabla 15). Por tanto, no era un modelo

de gestión circunscripto a una ideología política en particular, ni siquiera a un lado u otro del eje ideológico izquierda-derecha. Además, se podía aplicar en mayor o menor medida, según cada gobierno, con independencia de su ubicación ideológica a más a la izquierda, el centro o la derecha. Esta divergencia en la aplicación es consecuencia de que la nueva gestión pública, como veremos luego, no es un enfoque compacto sino una caja de herramientas que recoge una multiplicidad de técnicas. De ahí que, dependiendo del número de técnicas empleadas, de qué métodos se aplican y de cómo se implementan, entonces se enfatiza más o menos su alcance, y sobre todo, se consigue un impacto social u otro. Del mismo modo que la administración pública tradicional de corte weberiana ha sido aplicada por partidos políticos y gobiernos en todo el eje izquierda-derecha, igual sucede con la nueva gestión pública, dónde caben soluciones diferentes ideológicamente y que en su seno contiene pluralismo político, dado que sus herramientas se implementan por todo el espectro político parlamentario (Torrens, 2015: 682-683).

Seguidamente, como recogen Verger y Normand (2015), el BM y el FMI difundieron las ideas de dicho programa de reforma entre los países en vías de desarrollo en la década de los noventa del siglo XX, mediante los programas de reajuste estructural. La recepción de la nueva gestión pública por otros países no anglosajones y que, no necesariamente, debían de hacer frente a una situación económica muy débil, condujo a ciertos académicos a afirmar que dicha doctrina de reforma respondía también a una transformación de nuestras sociedades.

En esta línea, autores Laufer y Burlaud (1989) realizaron una clasificación de la evolución de papel de la administración en los dos últimos siglos focalizándose en los principios sobre los que se asentaba su legitimidad¹⁸. Como resultado, los

¹⁸ Otros autores han presentado otras tipologías de evolución del Estado en relación con la gestión y la administración pública. Entre ellos destaca Ysa (2004:13 y ss) quien propone tres modelos de estado: (a) *el Estado liberal de derecho*, en el que el modelo burocrático funciona en un contexto social de mercado; (b) *el Estado del bienestar*, que utiliza el modelo gerencial en un contexto de expansión económica; (c) *el Estado relacional*, basado en un modelo emprendedor social (redes) en un entorno de internacionalización de la economía.

autores concluyeron que existían tres etapas que diferían entre ellas en tres factores: (a) la fuente de legitimidad; (b) las relaciones entre Estado y sociedad; y, (c) los fines administrativos perseguidos. Circunscribiéndonos a los fines administrativos, la primera etapa fue el Estado-Policía en la que el fin administrativo era la potestad pública. En la segunda fase, el Estado-Providencia, el objetivo administrativo fue el criterio de servicio público y, finalmente, en la tercera fase, el Estado omnipresente, emergieron los fines de eficacia y participación.

Reteniendo la mencionada tercera fase del Estado, Ormond y Löffler (1999) argumentaron que el estallido de la nueva gestión pública representó una respuesta a los desafíos globales a los que se enfrentaban los países¹⁹ y la reducida capacidad del modelo burocrático de dar respuesta a los mismos (Aberbach y Rockman, 1999; Bañón, 1997; Deleon y Green, 2000; Metcalfe, 1999). En la misma línea, para Hood (1991: 7) la causa más plausible de la aparición de la nueva gestión pública fue la transformación de las condiciones sociopolíticas desarrolladas tras la Segunda Guerra Mundial que incluían: (a) cambios en los ingresos y su distribución; (b) la eliminación de las barreras entre el sector público y el privado (postfordismo, posindustrialismo); (c) la aparición de nuevas maquinarias políticas de formación de opiniones; y, (d) de una población socialmente más heterogénea y, por tanto, más reacia a políticas públicas homogeneizadoras²⁰. Por todo ello, Osborne y Gaebler (1994) infirieron que su aparición era consecuencia de la crisis del modelo weberiano ante una

¹⁹ Ormond y Löffler (1999: 1) expusieron que las posibles causas eran: «limitaciones fiscales al crecimiento del sector público versus la infinidad de demandas efectuadas por ciudadanos mejor educados; búsqueda intensiva de formas más efectivas para implementar políticas públicas; manejo de la incorporación a un mundo de interdependencia acelerada y de dinámica impredecible; presión creciente de parte de grupos empresariales y de la industria para promover un sector público más conducente a los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios; cambios de valores que cuestionan la administración pública desde el interior y desde el exterior de la misma; cambios tecnológicos, especialmente con respecto al potencial para la difusión de la información; cambios en los perfiles socio-demográficos, especialmente con el envejecimiento de las poblaciones».

²⁰ Hood (1991: 6) identifica otras causas menos probables como: una moda fugaz, el inacabable renacimiento de la idea que el éxito se puede conseguir gracias a la práctica de rituales específicos y, finalmente, una atracción de ideas antagónicas, desde una visión hegeliana, entre la tradición germánica del desarrollo económico liderado por el estado y la tradición anglosajona de economía liberal.

nueva sociedad que demandaba una gestión pública no estandarizada, con capacidad para elegir y más exigente con la calidad de los servicios públicos, en una sociedad postindustrial.

Diversos autores, en el ámbito educativo, como Klitgaard (2007), Wiborg (2013) o Wennström (2016) han mostrado que, a través de la adopción de la nueva gestión pública en los países escandinavos con los estados de bienestar más desarrollados, dichas reformas no tenían que estar necesariamente vinculadas a una ideología política particular, ni mucho menos promover de forma unívoca la idea de un estado del bienestar mínimo. Ejemplo de ello que es la ideología socialdemócrata ha aplicado algunos principios de la nueva gestión pública con el fin de modernizar el sector público y, así, salvar al Estado del bienestar que, tras operar bajo el modelo de gestión burocrático, se encontraba ante un escenario de deslegitimación. En esta misma línea, autores como Cohen y Eimicke (1999) diferencian entre una respuesta conservadora a la crisis del modelo burocrático basado en la privatización y un movimiento de reinención basado en la creencia en la transformación del sector público.

En la misma línea, autores como Ferlie, Fitzgerald y Pettigrew (1996) han puesto de manifiesto que la nueva gestión pública se ha aplicado mediante modelos de gobierno diferentes. Concretamente, dicho autor y sus colegas distinguen cuatro modelos: (a) el de la eficiencia; (b) el del redimensionamiento; (c) el de la descentralización; y, (d) el de servicios públicos de calidad. Asimismo, Guy Peters (2001) en la misma dirección indica que la nueva gestión pública se puede observar en cuatro «modelos de gobernar», siendo posible la coexistencia. Así, identifica: (a) el modelo de mercado; (b) el participativo; (c) el gobierno flexible (descentralizado); y, (d) el gobierno desregulado. Otra clasificación, de las múltiples que hay, es la Longo y Echevarría (2001) que identificaron tres versiones de aplicación de la nueva gestión pública, es decir, (a) la eficientista, (b) la contractualista y (c) la servicial.

De modo que, de forma similar a la administración pública tradicional, la nueva gestión pública se ha ido adaptando a ideologías y contextos políticos diferentes con el fin de instaurar un nuevo modelo administrativo que supere las

disfunciones del modelo weberiano y de respuesta a las nuevas necesidades de la sociedad postindustrial y sus nuevos valores. La crisis del modelo burocrático para la sociedad postindustrial suele ser el origen más unánime sobre las causas de la aparición de la nueva gestión pública (Ormond y Löffler, 1999; Osborne y Gaebler, 1994; Suleiman, 2000).

Además, su implementación no ha seguido una pauta ni homogénea ni uniforme en los países que lo han aplicado, dadas las diferencias administrativas, políticas y culturales de cada territorio (Pollitt y Bouckaert, 2010). Asimismo, encontramos países con estructuras de estado y naturaleza de gobierno diversa que ha aplicado la nueva gestión pública (ver tabla 16). Por tanto, estamos ante un movimiento de reforma de la gestión pública transnacional, transgubernamental y transversal ideológicamente.

Tabla 16. Estructura de Estado y naturaleza de gobierno

Estructura del Estado	Tipología de Gobierno		
	Mayoritario	Intermedio	Consensual
Centralista (unitario)	Nueva Zelanda	Francia	Italia
	Reino Unido		Países Bajos
Intermedio	Suecia		Finlandia
Descentralizado (federal)	Australia	Alemania	
	Canadá	Bélgica	
	Estados Unidos		

Fuente: Pollitt y Bouckaert (2010: 73)

Dada la ausencia de una pauta uniforme de aplicación, Pollitt y Bouckaert (2010) crearon el término «neo-weberianismo» para definir aquellas reformas que mantenían algunos rasgos centrales del modelo burocrático, incorporando determinadas medidas de la nueva gestión pública. Asimismo, no todos los países han aplicado las mismas técnicas de la nueva gestión pública de la misma forma, aunque generalmente todas han perseguido una mejora y una

modernización de la gestión pública. A título de ejemplo, mientras que en el Reino Unido las medidas estrella fueron las privatizaciones, en Holanda se focalizó en los procesos de descentralización y en el fortalecimiento de la gestión municipal, especialmente con la introducción de técnicas como la gestión por objetivos o los modelos de calidad del servicio (Ferlie et al, 1996). En el ámbito educativo, mientras Chile aplicó la herramienta de los sistemas públicos de elección favoreciendo la privatización, en Finlandia también lo aplicaron, pero sin favorecer la privatización de la educación, como analizaremos posteriormente (Seppänen, Carrasco, Kalalahti, Rinne y Simola, 2015). Así pues, se constata el pluralismo ideológico en el amplio elenco de gobiernos que aplican estas técnicas, así como su implementación en países democráticos con diferentes modelos de Estado de bienestar, desde los países escandinavos con un fuerte Estado de bienestar a países cuyos gobiernos optaron por otras políticas socioeconómicas. Por tanto, vemos que la nueva gestión pública es un conjunto de técnicas que, de forma similar a la gestión burocrática, debemos de analizar qué técnicas se aplican y cómo se aplican, para así poder valorar su efectividad.

3.2.1 Características, definiciones y conceptualizaciones

La OCDE (1995a: 8) definió la nueva gestión pública como un nuevo paradigma para la gestión pública dirigido a fomentar una cultura orientada a resultados en un sector público menos centralizado y que está caracterizado por: (a) estar centrado en resultados por lo que respecta a la eficiencia, la eficacia y la calidad del servicio; (b) sustituir estructuras centralizadas y jerárquicas por entornos de gestión descentralizados. Las decisiones sobre la utilización de recursos y la prestación de servicios se hacen más cerca del punto de prestación, de manera que provee un espacio para la retroalimentación de los clientes y grupos de interés; (c) flexibilizar la explotación de alternativas a la prestación y regulación pública directa que pueden proporcionar una política de resultados eficientes en costes; (d) enfatizar la eficiencia de los servicios provistos directamente por el sector público, que incluye el establecimiento de objetivos de productividad y la creación de entornos de competencia con el sector privado y entre organizaciones del sector público; (e) reforzar las capacidades estratégicas en el centro para guiar la evolución del estado y permitir responder

automáticamente a cambios del entorno y a intereses diversos con flexibilidad y a coste más bajo.

En relación con qué entendemos por nueva gestión pública existe una amplia pluralidad de definiciones en la literatura científica. La presente investigación parte de la definición de Barzelay (2001b:2) que la delimita como «un dispositivo conceptual con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y la gestión de la rama ejecutiva del gobierno». La conceptualización de Barzelay ofrece una definición de la nueva gestión pública descriptiva, dada la ingente pluralidad de definiciones, y que atiende a la evolución histórica del mencionado programa de reforma y las diversas terminologías y aproximaciones que versan sobre el mismo. La multiplicidad es tal que en la literatura científica encontramos diferentes términos para referirnos a dicho programa de reforma: «gerencialismo» (Pollitt,1990), «nueva gestión pública» (Aucoin, 1995; Barberis, 1998; Barzelay, 2000a; Deleon y Green, 2000, Ferlie et al, 1996; Hood, 1991; Lane, 2000), «administración pública basada en el mercado» (Lan y Rosembloom,1992), «estrategia de la eficiencia» (Metcalf y Richards, 1987) o «gobierno emprendedor» (Osborne y Gaebler, 1994).

Paralelamente a esta variedad de nomenclaturas, existen diversas conceptualizaciones sobre qué es la nueva gestión pública, evolucionando en el tiempo. Por ejemplo, los primeros en analizar el fenómeno, Hood y Jackson (1991), la consideraron como un argumento administrativo y una filosofía administrativa. Posteriormente, Hood (1994) renegó de dicha teorización y la conceptualizó como un conjunto políticas y prácticas similares que han dominado la agenda de reformas del sector público de diferentes países de la OCDE. Esta visión fue compartida por Barzelay (1998: 4-1) y por Metcalfe (1999: 3) afirmando que su nombre es la forma de sintetizar en un único vocablo las reformas administrativas que realizaron los gobiernos a partir de 1980. En esta misma dirección, autores como Lynn (1998b) o Pollitt (1995) afirmaron que la reforma respondía a una moda. En esta línea, Pollitt (1993b: 23), unos años antes, afirmó que era un conjunto de creencias y prácticas.

En relación con la novedad de los postulados de la nueva gestión pública, Richards (1994), basándose únicamente en la experiencia del Reino Unido, consideró que la nueva gestión pública estaba formada por dos paradigmas, el paradigma de la eficiencia y el paradigma del cliente. Sin embargo, otros autores entendieron que dicho programa de reforma introducía un único cambio de paradigma en relación con la administración pública tradicional (Crozier, 1997; OCDE, 1995; Osborne y Gaebler, 1992; Santana y Negrón, 1996; Villoria, 1997).

Por contra, Barzelay afirmó que no era un cambio de paradigma en términos khunianos, sino una evolución del paradigma de administración pública tradicional. En este sentido, en su obra *Breaking through bureaucracy* [1992], realizada en colaboración con Armajani, y tras el seleccionar como estudio de caso los programas gubernamentales del Estado de Minnesota (Estados Unidos), expuso como la implementación del modelo burocrático había dado lugar a una administración pública desligada de las misiones de las administraciones y de los resultados que obtenía al ciudadano, conceptualizado este como cliente. En este sentido, se afirma que las características del modelo postburocrático, sinónimo del término nueva gestión pública, eran: (a) la transición del interés público del paradigma burocrático al concepto de resultados, medidos desde la valoración que dan a estos los ciudadanos; (b) este nuevo paradigma de la administración se conceptualiza en términos de producción, lo cual implica dar mayor poder de decisión a los empleados de los niveles operativos inferiores del eslabón administrativo; (c) el control coercitivo de las normas da paso a una comprensión e interiorización que fomenta el autocontrol mediante el establecimiento de misiones; (d) rendición de cuentas; (e) así, el modelo postburocrático busca: la mejora continua de los procesos; separar el servicio del control; lograr el apoyo para las normas; ampliar las opciones de los clientes; alentar la acción colectiva; promocionar los incentivos tanto a los clientes internos como externos; evaluar y analizar los resultados; y, procesos de retroalimentación.

Muchas de las características mencionadas por Barzelay fueron recogidas por Hood (1991), años antes, y formulándolas de manera pormenorizada. Los rasgos definitivos eran: (a) control activo, visible y discrecional de las organizaciones por

personas nombradas con libertad para dirigir; (b) definición de objetivos e indicadores de éxito para los diferentes servicios expresados preferentemente de manera cuantitativa; (c) asignación de recursos y recompensas ligados a resultados; (d) desagregación del monolítico sector público anterior en unidades operativas alrededor de productos. Se han de crear unidades manejables, separando la provisiones de la producción, aprovechando así la eficiencia del uso de contratos; (e) incremento de los mecanismos de competencia en el sector público, empleando la competitividad como instrumento para reducir costes y mejorar los resultados, haciendo servir contratos temporales y procedimientos de subasta de estos; (f) énfasis de estilos de gestión del sector privado, flexibilizando en la contratación del personal y recompensado el desempeño; (g) más disciplina y ahorro en el uso de los recursos²¹.

Posteriormente, en la primera década del siglo XXI, Gruening (2001) ante la pluralidad de características apuntadas por los diferentes autores realizó un análisis de todas ellas y concluyó que, las características que todos los autores mencionaban cuando abordaban la nueva gestión pública, eran: (a) responsabilidad por resultados; (b) auditoría de resultados; (c) concepto de cliente; (d) descentralización; (e) planificación estratégica; (f) competitividad; evaluación de la ejecución; (g) cambio de estilo de gestión; (h) flexibilidad; (i) mejora de la contabilidad; (j) gestión del personal; (k) recortes presupuestarios; (l) privatización; (m) separación de producción y provisión; (n) externalización; (ñ) cobro al usuario; (o) separación de la política y administración; (p) mejora de la gestión financiera; (q) uso de las tecnologías de la información; (r) democratización y participación; (s) racionalidad legislativa y estructural; y (t) mejorar los resultados.

Entrados en el siglo XXI, los autores abandonan la concepción de la nueva gestión pública como una moda pasajera, dada su consolidación en firme y su

²¹ Otra propuesta loable de hallar las características de la nueva gestión pública es la de Kettl (2000:1-3) quien identifica seis particularidades: (a) marcado énfasis en la eficiencia; (b) empleo de mercado; (c) orientación al servicio y al usuario; (d) descentralización; (e) distinción entre política y provisión de servicios; y, (f) responsabilidad y rendición de cuentas.

permanencia hasta el día de hoy, y autores como Barzelay (2000) explicaron las razones de la diversa conceptualización semántica del término. Según el autor, y siguiendo la síntesis realizada por Longo y Echebarría (2001: 2-3), existían tres distintas intencionalidades en la utilización semántica del vocablo que explicaban dicha multiplicidad de visiones:

(a) La primera hace referencia a un movimiento o tendencia que se detecta en el sector público de algunos países occidentales, fundamentalmente anglosajones, que han ido transformando el aparato ejecutivo del Estado mediante la introducción de técnicas de gestión empresarial y organización económica.

(b) La segunda identifica la nueva gestión pública como una perspectiva novedosa de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la administración pública. Su contribución esencial sería el acento en las evidencias empíricas y la aplicación de valores de eficacia y eficiencia a su funcionamiento, por encima de los valores tradicionales del modelo administrativo.

(c) La tercera sería completamente normativa e identifica la nueva gestión pública como un modelo, es decir, como una serie de principios, políticas y técnicas para el manejo del sector público que se consideran superiores y cuya aplicación implícita o explícitamente se recomendaría.

A partir de entonces, la nueva gestión pública se define como conjunto de ideas nuevas (Lane, 2000: 29), como una receta mítica (Christensen, Laegreid, Roness y Røvik, 2008) o como una ideología anti-weberiana, ya que pretende superar las deficiencias de la administración pública clásica (Suleiman, 2000: 9). En esta dirección, la evolución histórica de dicho fenómeno no siguió una línea constructiva de formulación teórica y, posteriormente, aplicación práctica. Sino que en dicha reforma del sector público los hechos precedieron a la academia y, por tanto, como recogiese Cejudo (2011: 28) «las propuestas de la nueva gestión pública no se derivaban de un desarrollo teórico uniforme que hubiera culminado en los años ochenta en un conjunto de recomendaciones prácticas» sino «la amalgama de instrumentos de gestión diversos que parecían relevantes para

atender los problemas del sector público en esos años». En este sentido, la concepción de la nueva gestión pública como una caja de herramientas, ya recogida por Minogue, Polidano y Hulme (1998: 291) a finales del siglo XX «NPM is -or should be- universal. It is more than an extra set of ideas to draw upon, a new set of tools to add to the reformer's toolbox²²», se fue popularizando. En este sentido, autores como Painter (2003) la define como una cesta de ideas y técnicas o Longo y Echevarría (2001: 5) «como cajón de sastre de modelos y técnicas de gestión». Como resultado, actualmente, la investigación sobre la implementación de la nueva gestión pública se diversifica entre aquella dedicada a analizar la nueva gestión pública en términos conceptuales y filosóficos²³ y aquella que se basa específicamente en examinar qué instrumentos de dicho programa de reforma se aplican (Dan y Pollit, 2015).

3.2.2 La nueva gestión pública: principios teóricos, fases y técnicas

En relación con los instrumentos y técnicas que configuran el inventario de la nueva gestión pública, cabe diferenciar, por un lado, su sustrato teórico y, por otro lado, el conjunto de técnicas e instrumentos de gestión pública que propone. En relación con las doctrinas, la nueva gestión pública, de forma similar a la administración pública tradicional, tiene su sustrato teórico. Sin embargo, a diferencia de la gestión burocrática, su teorización no procede de una única teoría sino de una amalgama de teorías, que tras ser instrumentalizadas dieron lugar a un conjunto de técnicas de gestión pública que daban respuesta a las exigencias políticas y administrativas del momento.

Por todo ello, siguiendo a Pollitt (1993a) cabe identificar dos etapas en la trayectoria vital de la nueva gestión pública. Por un lado, la fase del «neo-taylorismo» que se desarrolló entre 1979-1990 y cuyo propósito fue mejorar la eficiencia de los servicios públicos impulsándose un análisis de coste-producto

²² Traducción propia: «La nueva gestión pública es -o debería ser- universal. Es más que un conjunto extra de ideas para aprovechar, un nuevo conjunto de herramientas para agregar a la caja de herramientas del reformador» (Minogue et al, 1998: 291).

²³ La presente investigación, como se ha expuesto en la introducción, no analiza la nueva gestión pública desde la perspectiva conceptual y normativa, sino desde una perspectiva descriptiva y, por tanto, basada en las técnicas de gestión pública que configuran dicho programa de reforma del sector público.

en un periodo de austeridad económica. Y, por otro lado, la fase de «calidad» en la que la preocupación era el declive percibido de los estándares de los servicios públicos y que, por ende, promocionó el desarrollo de técnicas de gestión pública que mejorasen la calidad de los servicios públicos (ver tabla 17). Dada esta diferenciación, autores como Ferlie y Geraghty (2005), diferenciaron entre técnicas «duras» y «blandas». Las técnicas duras (*hard*, en inglés) eran aquellas que enfatizan el control a través de la medición de los resultados, las privatizaciones o la contratación externa, por ejemplo, y que corresponden a la primera etapa de la nueva gestión pública; y las técnicas blandas (*soft*, en inglés) eran las que se priorizaban la orientación hacia el ciudadano y la calidad del servicio público, correspondiendo a la segunda etapa de la nueva gestión pública. Dada esta diferenciación autores como Ramió y Salvador (2005) proponen dos formas de aplicar la nueva gestión pública: la forma neoesempresarial y la forma neopública.

Tabla 17. La nueva gestión pública: fase neo-taylorista y de calidad

Periodo	Objetivo	Palabra clave	Bases teóricas
Neotaylorismo (1979-1990)	Restablecer el equilibrio financiero	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Neo-institucionalismo • Teoría de la agencia • Teoría de las transacciones; • Gerencialismo
Calidad (1979-1990)	Mejorar los resultados de los servicios públicos	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • El ciudadano como cliente.

Fuente: Elaboración propia

Durante el periodo neotaylorista, las primeras técnicas tuvieron como sustrato teórico dos fuentes principales. En este sentido, Hood (1991: 5) describe la nueva gestión pública como «un matrimonio de dos corrientes diferentes de

ideas» formado, por un lado, por el nueva economía institucional²⁴ (Downs, 1967; Niskanen, 1971; Williamson, 1975,1985), construido sobre la teoría de la elección pública²⁵ (Buchanan y Tullock, 1962; Downs, 1957, 1967; Mueller, 1979; Niskanen, 1971; Olson, 1965; Tullock, 1965), la teoría del coste de transacción²⁶ (Coase, 1937; Williamson, 1975) y la teoría del principal-agente²⁷ (Arrow, 1963; Moe, 1989). Y por otro lado, el otro cónyuge del matrimonio era el

²⁴ La nueva economía institucional (también denominada neoinstitucionalismo económico) procede de la corriente del neoinstitucionalismo e infiere que las instituciones están dotadas de sus propias lógicas, mediante valores, creencias y pautas de comportamiento, que explican y determinan el comportamiento y las decisiones que toman los individuos dentro de ellas. Las instituciones son definidas como los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y prácticas que crean una cultura (entendida como la suma de hábitos, ideas y creencias) que, insertada en la estructura organizacional, desempeñaban un papel determinante en los resultados de la política pública o acción gubernamental. En este sentido, las instituciones moldean el comportamiento de los individuos y, por tanto, su acción. Esta modificación del comportamiento del individuo es consecuencia del diseño de las instituciones que condicionan la racionalidad individual al permitir unas acciones y menospreciar otras.

²⁵ La teoría de la elección racional infiere que las decisiones colectivas son resultado de las decisiones individuales pero que estas decisiones son limitadas a las estructuras sociales, las instituciones, reglas de decisión e interacciones con otros agentes sociales. Sin embargo, la decisión que toma el individuo intenta maximizar su utilidad en ese contexto mediante su racionalidad. En relación con la burocracia, la teoría de la elección racional afirma que la burocracia es ineficaz porque existen monopolios estatales que dificultan la innovación y la gestión responsable de los recursos (Downs, 1967). Ante tal diagnóstico, la solución pasa por destruir dichos monopolios, mediante la introducción de mecanismos de mercado (Buchanan, 1954). En esta línea, el remedio es introducir competencia en los servicios públicos, aplicar la externalización o contratación externa; aumentar la información sobre la viabilidad de los servicios prestados e incrementar el control sobre la burocracia (Niskanen, 1971).

²⁶ La idea de la competencia como curación mágica a la ineficacia administrativa promovida por la teoría de la elección racional encontró en la teoría de los costes de transacción unas relevantes advertencias. Según dicha teoría, formulada principalmente por Williamson (Williamson 1975; 1985), la competencia podía generar costes adicionales, ausente en la administración pública tradicional. En este sentido, dicha teoría identificó, por ejemplo, costes en la contratación externa, en el control de la gestión y en las futuras relaciones entre las dos partes contractuales. En este sentido, la teoría de la transacción concluyó que cuanto mayor eran los costes de transacción en la contratación externa, mayores oportunidades había para producir dentro de la administración pública. Por contra, cuando los costes de transacción eran reducidos, era ventajoso producir fuera de la administración pública.

²⁷ Tras la afirmación de la teoría de la transacción que ante unos costes reducidos es ventajoso producir fuera de la administración, la teoría del principal- agente postuló que en la contratación externa había dos actores esenciales: el principal y el agente. El principal era el individuo o organismo que contrataba a otro, el agente, para que ejecute una determinada tarea. En esta relación, la teoría del agente advirtió que el agente podía tener información preferente que impidiese el control del principal sobre sus actividades. De modo que estos contratos deben de fijar muy bien los objetivos debe de cumplir el agente y debe haber una exhaustiva rendición de cuentas de este con el principal (Jensen y Meckling, 1976; Petersen, 1993).

gerencialismo, cuyas ideas sobre las reformas del sector público emanaban de las innovaciones de la gestión en el sector privado o la administración de empresas, y que se sintetizaron en obras como la mencionada de Peter y Waterman (Aucoin, 1990; Hume, 1981; Merkle, 1980; Pollitt, 1993). Fruto de la combinación de ambos sustratos teóricos, Vigoda (2003:813), en la *International Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* definió la nueva gestión pública como un «programa de reforma del sector público que aplica conocimientos e instrumentos de la gestión empresarial y de disciplinas próximas para mejorar la eficiencia, la eficacia y el rendimiento general de los servicios públicos en las burocracias modernas».

Por otro lado, las técnicas que se desarrollaron en la década de los noventa tuvieron como sustrato teórico la concepción del ciudadano como cliente, impulsado por la OCDE (1988), que tiene sus raíces en el lema del sector privado de «el cliente es lo primero» (Peters y Waterman, 1983) y que se popularizó en el ámbito público mediante la promulgación y propagación de las Cartas del Ciudadano²⁸. Este nuevo ideario, se diferenciaba de los postulados anteriores, en apuntar que el modelo de gestión pública de las administraciones no solo debía de buscar la eficiencia sino también la eficacia, es decir, garantizar uno servicios públicos de calidad para al ciudadano o ciudadana.

²⁸ John Mayor impulsó la Carta del Ciudadano (1991) en la que estipuló que todas las administraciones públicas tenían que establecer cuáles eran sus estándares de calidad y publicarlos con el fin de que todos los usuarios supieran cuales eran los servicios mínimos que recibirían de la administración y, en el caso de incumplimiento, qué podían reclamar. La idea del ciudadano como cliente y las Cartas del Ciudadano tuvieron un largo recorrido en la década de los noventa a partir del informe emitido por la OCDE, *Administración al servicio del público* [1988]. En el se instaba a los gobiernos a mejorar las relaciones entre las administraciones y el público a la vez que utilizaba el vocablo cliente para definir al ciudadano, reconociendo que la administración era un servicio cuyo cliente era el público. Fruto de lo expuesto, como recogen Bouckaert y Halligan (2008: 89) diversos países aprobaron documentos en las que concebían al ciudadano como cliente: Bélgica aprobó la *Charter d'Utilisateur de Services Publics* (1992), Canadá la *Service Standards Initiative* (1992), Francia la *Charte des Services Publics* (1992), España creó el *Observatorio de Calidad* (1992), Portugal la *Charte de la Qualité des Services Publics* (1993), Estados Unidos redactó las *Putting the Customer First* (1994), Irlanda la *Delivering better government* (1996), Australia la *Putting Service First* (1997), seguido de los países escandinavos (Greve y Kragh Jespersen, 1999).

De modo que la nueva gestión pública fue una respuesta a los esfuerzos de modernizar la gestión pública con el objetivo de conseguir mejores servicios con igual o menor cantidad de recursos. Así, en unos inicios estuvo impregnado por una «lógica productiva» de hacer más con menos y, posteriormente, se erigió como un programa de reforma que buscaría la «lógica de la productividad», entendiéndose que la búsqueda de la eficiencia no debía desestimar la relación, el servicio y la participación del ciudadano, configurado como cliente (Mendoza, 1990). Así, la lógica de la productividad fue superando al enfoque eficientista, promocionando una orientación ciudadana de la administración cuyo fin fue generar unos servicios públicos que cumpliesen unos criterios de calidad a la vez que fomentasen una gestión eficiente de los servicios pero sin producir consecuencias redistributivas negativas sobre las condiciones laborales de los trabajadores sino fortaleciendo la transparencia y responsabilidad de la gestión.

En este marco, cabe remarcar que las dos etapas que se vislumbran en la evolución histórica y conceptual de la nueva gestión pública, divisan el uso de técnicas de gestión pública diversas. Como señalaron Batley y Larbi (2004), la primera línea de ideas de la nueva gestión pública dio lugar a técnicas de reestructuración como la descentralización, la desagregación y la reducción del aparato estatal. Es lo que Holmes y Shand (1995) etiquetaron como técnicas con un enfoque de «buen gerente» focalizando sus esfuerzos en los resultados (eficiencia, efectividad y calidad del servicio). Así, las primeras técnicas estaban enfocadas a ahorrar, mejorar la eficiencia de las políticas públicas y hacer más efectiva la implementación de las mismas (Aucoin, 1990; Pollitt y Bouckaert, 2000). En este sentido, Minogue y sus colaboradores enfatizaron (1998) que la nueva gestión pública había producido beneficios, en términos de eficiencia, en la gestión pública centrándose en obtener una buena relación calidad-precio y focalizándose en el mecanismo de gestión basada en el rendimiento. En este contexto, la nueva gestión pública tendió a adoptar mecanismos de competencia y formas de gestión que el sector privado ya había probado su validez y utilidad (Ferlie et al, 1996; Thynne, 2003). Así, las técnicas de gestión pública más populares durante esa etapa, y en un contexto de austeridad económica y crisis financiera, fueron la privatización, la contratación externa, el desarrollo de los mercados internos o la subcontratación (Lane, 2000; Ferlie y Steane, 2002;

Christensen y Laegred, 2010). Estas técnicas son las que se conocen como las técnicas duras de la nueva gestión pública y fruto de su implementación, principalmente, en los países de la Commonwealth, se erigieron voces críticas dada la impopularidad de algunas de sus medidas.

Teniendo en cuenta que primeas aplicaciones de dicho programa de reforma estuvieron marcadas por los recortes de personal, la privatización y la introducción de mecanismos de mercado en un contexto de austeridad económica, las primeras críticas tuvieron como diana dichos aspectos, afirmándose que el énfasis en la economía como disciplina académica aplicada a la gestión pública era imperfecta y que la oferta y la demanda de los servicios gubernamentales no era comparable con la oferta y la demanda de los servicios privados (Hughes, 2003). Por tanto, las privatizaciones, la contratación externa o la competitividad entre los servicios podían dar lugar a consecuencias reprobables socialmente. En esta misma línea, Pollitt (1990) indicó que los servicios públicos presentan especificidades muy complejas ya que los ciudadanos no eran únicamente consumidores sino receptores de derechos. Por otro lado, autores como Papavassiliou junto sus colaborades (2003) pusieron de manifiesto que la nueva gestión pública revivía el *gerencialismo neotaylorista* y que olvidaba la innovación y el aprendizaje social, aspectos claves en la sociedad del siglo XXI. Todas estas críticas disminuyeron durante la implementación de la segunda etapa de la nueva gestión pública.

En la segunda etapa, la nueva gestión pública incorporó la concepción del ciudadano como cliente y las técnicas de gestión pública más populares fueron, por ejemplo: (a) los criterios mínimos de calidad de los servicios públicos; (b) el defensor del cliente; (c) los sistemas públicos de elección; (d) los programas de reembolso y vales; (e) los inspectores de calidad; (f) el sistema de prestación de reclamaciones de los clientes, entre otros. Dichas medidas fueron relativamente bien recibidas por la academia, aunque autores como Hood y Peters (2004) apuntaron que, a pesar de la madurez de dicho programa de reforma, dichas nuevas técnicas producían paradojas, sobre todo, en relación con las técnicas de gestión pública anteriores. No obstante, las críticas conceptuales dejaron de acaparar el terreno de la discusión académica y aparecieron los primeros

trabajos sobre el impacto de la nueva gestión pública en diferentes gobiernos, países, instituciones y organismos internacionales, focalizándose más específicamente en qué técnicas se habían aplicado. Dada la evolución de la nueva gestión pública expuesta, autores como Bresser-Pereira (2004: 187 y ss) prefieren utilizar la expresión menos contaminada de *reforma de la gestión pública* sustituyendo al término de la nueva gestión pública, conceptualizándola como la «transición institucional, cultural y gerencial desde de la administración pública burocrática a la moderna gestión pública».

3.2.3 Estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública

En relación con los instrumentos y técnicas que configuran el inventario de la nueva gestión pública la obra, *The Reinventor Fieldbook. Tools for transforming your government*²⁹ [2000], de David Osborne y Peter Plastrik se convierte en una referencia clásica, en la que sintetizaron las diferentes técnicas de la nueva gestión pública que se habían implementado en Estados Unidos y en los países pioneros como el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Dicha obra fue la culminación de dos obras anteriores, por un lado, *Reinventing Government*³⁰ [1992] escrita por David Osborne y Ted Gaebler, y, por otro lado, *Banishing Bureaucracy*³¹ [1997] escrita por David Osborne y Peter Plastrik.

En relación a la tesis expuestas en la *Reinventing Government*, que se convirtió en un best-seller en el campo de la Administración Pública en Estados Unidos por aquel entonces y cuyas ideas tuvieron un impacto político más que reseñable convirtiéndose en la referencia básica del *National Performance Review*³² [1994]

²⁹ La obra está traducida a lengua hispana por la editorial Paidós con el título *Herramientas para transformar el gobierno*. La primera edición es de 2003, la reedición es de 2018.

³⁰ La obra está traducida a lengua hispana por la editorial Paidós con el título *La Reinvención del Gobierno*. La primera edición es de 1994.

³¹ La obra está traducida a lengua hispana por la editorial Paidós con el título *La reducción de la burocracia*. La primera edición es de 1998.

³² *The National Performance Review* (NPR) fue un informe elaborado por el vicepresidente Albert Arnold Gore, a petición de Bill Clinton, para identificar las disfunciones de la administración pública estadounidense y recomendar acciones para solventarlas. Su elaboración se realizó a partir de entrevistas a directivos públicos, ciudadanos y la observación participante en diversos departamentos gubernamentales. El informe fue presentado el 7 de septiembre de 1993 en una ceremonia cargada de simbolismo. Al

durante la presidencia de Bill Clinton, se establece que el gobierno debe convertirse en un gobierno empresarial. Los autores no conciben el vocablo «gobierno empresarial» como privatizar, sino que utilizan el significado original acuñado por el economista francés Jean Baptiste Say, e impulsado por Drucker, en la que el empresario es aquel que traslada los recursos económicos de un área de más baja productividad a un área de productividad más elevada y de mayor rendimiento (Osborne y Gaebler, 1994: 20). Así, los autores exponen que la reinención no consiste únicamente en servir a un criterio de eficiencia, sino que «pasar del monopolio público al monopolio privado rara vez conduce a un final feliz [...]. La reinención del gobierno tampoco significa simplemente conseguir que el gobierno sea más eficiente. Una parte del objetivo es la eficiencia, pero más importante que esto es la eficacia» (Osborne y Gaebler, 1994: 24). Por tanto, el gobierno empresarial puede interpretarse como un gobierno emprendedor (Torrens, 2015: 682), en el que el gobierno adquiere unos nuevos roles y unas diferentes responsabilidades, recopilados en los siguientes principios:

Gore le entregó al presidente Bill Clinton la copia final de NPR en el patio sur de la Casa Blanca, cuya estampa estuvo adornada por dos montacargas repletos de reglamentos federales que mostraban gráficamente la carga burocrática de la administración estadounidense.

El informe que contó con el asesoramiento de Osborne, y tras un análisis del estado de la administración federal estadounidense, propuso que se debían de aplicar cuatro principios. Dichos principios respondían a la estructura conceptual del libro publicado por Osborne y Gaebler en 1992. Dichos principios eran: (a) reducir los trámites burocráticos; (b) el cliente es lo primero; (c) dar poder a los empleados para conseguir resultados; y, (d) reducir los gastos a lo esencial: lograr una administración pública mejor por menos dinero. El informe hacía referencia a las prácticas innovadoras de la nueva gestión pública que se habían ejecutado en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, poniendo de manifiesto que Estados Unidos estaba a la cola de la reforma administrativa.

Dicho informe está traducido a lengua hispana por el Instituto Vasco de Administración Pública bajo el título *Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional. Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos. De los trámites burocráticos a los resultados* (1993).

Tabla 18. Decálogo de principios de la reinención del gobierno

Nº	Principios	Descripción
1	Gobierno promotor	Dirigir en vez de remar. El gobierno pasa de focalizar sus esfuerzos en gestionar directamente (remar) y debe de ser un promotor (dirigir) que armonice mediante la gobernanza de las iniciativas del sector público, privado y del tercer sector para dar respuesta a los asuntos sociales.
2	Gobierno participativo de la comunidad	El gobierno debe de fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. El gobierno refuerza las iniciativas de comunidad, ya que conocen lo que necesitan y son más flexibles y creativas.
3	Gobierno pluralista antimonopolístico	Se debe de promover la competencia entre la pluralidad de proveedores para eliminar monopolios, estimulando el ahorro económico y la innovación.
4	Gobierno por objetivos	El gobierno debe de guiarse por misiones y objetivos y menos por sus reglas y procesos. La misión es la justificación social y sirve de orientación normativa. Los objetivos permiten evaluar si la acción gubernamental tiene o no impacto social.
5	Gobierno por resultados	La preocupación de los directivos públicos no debe ser, únicamente, si se cumple o no la normativa sino si se consiguen los resultados o no, por tanto, si resuelven los problemas públicos o no.
6	Gobierno hacia la ciudadanía	El propósito del gobierno es servir a sus clientes, es decir, a los ciudadanos. Se debe de satisfacer sus necesidades sociales y habilitar técnicas para recoger su voz y responder a sus demandas.
7	Gobierno emprendedor	El gobierno debe de focalizar sus esfuerzos no solo en gastar dinero sino también en ganarlo, mediante tarifas, ventas, inversiones, etc., siendo emprendedor de políticas públicas
8	Gobierno proactivo	El gobierno debe anticiparse a los problemas y tener una gestión proactiva y no meramente reactiva.
9	Gobierno descentralizado	La administración debe de otorgar mayor poder de decisión a los empleados de primera línea, dada su proximidad al ciudadano y, por tanto, tienen mayor conocimiento sobre cómo solucionar los problemas públicos.
10	Gobierno de servicios	El gobierno debe de utilizar los mecanismos de mercado para ofrecer servicios públicos.

Fuente: Adaptación de Álvarez y Torrens, a partir de Osborne y Gaebler (1994)

La teorización del gobierno emprendedor de Osborne y Gaebler se inspiró, en su diseño³³, en los principios que formularon Peter y Waterman para el sector privado. Ejemplo de ello es que en ambas obras se enumeran unos principios para hacer la gestión, sea pública o privada, eficaz basándose en casos exitosos, provenientes del sector privado o de acciones gubernamentales, respectivamente. Asimismo, existen claras conexiones entre ambos enfoques con palabras clave como cliente, descentralización u objetivos, que muestran como tanto el sector privado, en primer lugar, y posteriormente, el sector público, habían iniciado cambios en el modelo de gestión. Cabe destacar, con el fin de evitar interpretaciones erróneas, que los autores no conciben el sector público y privado como sectores equiparables, «el gobierno y la empresa son instituciones fundamentalmente distintas» (Osborne y Gaebler, 1994: 49), sino que recogen, principalmente, prácticas gubernamentales innovadoras por aquel entonces que consistieron en adaptar técnicas empresariales al sector privado, como la introducción de los objetivos de resultados, y, en otros casos, en innovaciones procedentes, por ejemplo, de doctrinas como la teoría del principal-agente.

Tras el éxito de la reinención, Osborne junto a Plastrik publicaron la *Banishing Bureaucracy* que consistía en una primera aproximación a aquellas técnicas de gestión pública que configuraban su propuesta de *Reinención del Gobierno*, sinónimo de nueva gestión pública. La intencionalidad de los autores fue la de crear un manual para el directivo público con el fin de que este aplicara las técnicas de gestión pública, por aquel entonces innovadoras, actualmente, simplemente las técnicas que configuran el ideario cotidiano de la nueva gestión pública. Finalmente, dada la exhaustividad de las técnicas de la nueva gestión pública, se publicó en el libro de *The Reiventor's Fieldbook. Tools for transforming your government*, una compilación de métodos y técnicas que contiene una caja de herramientas para el «reinventor», es decir, aquel directivo

³³ La obra de Peter y Waterman fue una referencia para Osborne y Gaebler. Ejemplo de ello es que como documentase Nathan (1995), Osborne y Gaebler pensaron titular su obra *In Search of Excellence in Government* (parafraseando la famosa obra de Peter y Waterman) pero finalmente fue descartada cuando Osborne vio en su biblioteca el libro de John Naisbit, *Reiventing the Corporation* (que reconoció que no había leído) y decidieron coger prestado el primer vocablo con el fin remarcar la transformación del gobierno que ellos planteaban.

público que desea transformar la gestión pública de sus organizaciones desde una gestión burocrática a una gestión postburocrática.

Tras la publicación de obra de Osborne y Plastrik, los académicos dedicados al análisis de la gestión pública y la administración pública pusieron de manifiesto que las ideas que se recogían en sus libros no eran originales, sino que ellos compilaban una checklist y sintetizaban las ideas que habían impactado en los gobiernos durante los últimos diez y quince años (DeLeon y Denhardt, 2000; Kamensky,1996). De forma similar, Brundey, Herbert y Wright (1999), pusieron de manifiesto que las ideas que subyacían tras las obras de Osborne junto con sus socios no eran nuevas, sino que recogían diversas teorías como la teoría de la elección pública, el neoinstitucionalismo, la dirección estratégica, entre otras. Seguidamente, otros autores como R.B Denhardt y J.V. Denhardt, expusieron que las ideas de la nueva gestión pública se cristalizaron y se popularizaron con el libro de Osborne y Gaebler, en primer lugar, y posteriormente, con las obras escritas junto con Plastrik.

«Osborne and Plastrik provided a number of now-familiar principals through which "public entrepreneurs" might bring about massive governmental reform-ideas that remain at the core of the New Public Management. Osborne and Gaebler intended these principals to serve as new conceptual or normative framework for public administration, and analytical checklist to transform the actions of government³⁴». (B. Denhardt y J.V. Denhardt, 2000: 551)

Fruto de todo ello, actualmente las obras mencionadas se consideran como una de las obras más representativas de la nueva gestión pública (Runya, Quigui y Wei, 2015). Dada la ausencia de originalidad en los postulados llevó a autores a afirmar que «El mérito incuestionable de Osborne y Gaebler consiste en que sintetizan los conceptos, modelos y técnicas gerenciales previamente formuladas por los "gurus del management"» (Santana y Negrón,1996: 161).

³⁴ Traducción propia: «Osborne y Plastrik proporcionaron una serie de principios ahora familiares a través de los cuales los "emprendedores públicos" podrían generar enormes ideas de reforma gubernamental que siguen siendo el núcleo de la nueva gestión pública. Osborne y Gaebler intentaron que estos principios sirvan como un nuevo marco conceptual o normativo para la administración pública, y una lista de verificación analítica para transformar las acciones del gobierno» B Denhardt y J.V. Denhardt, 2000: 551).

Esta falta de autenticidad era reconocida por los propios autores. Osborne, Gebler y Plastrik reiteraron que las ideas que exponían en sus libros no eran originales sino una compilación de experiencias y acciones innovadoras desarrolladas en Estados Unidos y fuera de territorio estadounidense (principalmente en el Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda). En sus propias palabras, «Este libro trata de los pioneros de una nueva forma de gobernar. No versa tanto sobre nuestras ideas como sobre las ideas de estos pioneros. A ellos le debemos todo» (Osborne y Gaebler, 1994: 11) o «Ha sido necesaria la participación de toda la aldea para escribir este libro, una norma aldea de miles de reinventores que han compartido con nosotros sus conocimientos y experiencias y nos han ofrecido su apoyo» (Osborne y Plastrik, 1998: 11). De modo que su libro, específicamente el de *The Reinventor's Fieldbook*, dada su naturaleza compiladora, nos permite conocer cuáles eran las técnicas de gestión pública que configuraron la caja de herramientas de la nueva gestión pública durante la década de los ochenta y noventa del siglo XX y que en la actualidad se emplean de modo creciente para el diseño y la implementación de políticas públicas con impacto social, tales como los éxitos de España como líder mundial en donaciones y trasplantes de órganos, el de Gran Bretaña o Alemania con el carnet por puntos, o el mismo de Finlandia con la educación primaria y la educación secundaria.

Osborne y Plastrik conceptualizan las técnicas de gestión pública en base a estrategias, procedimientos y herramientas. En este sentido, cada estrategia consiste en aplicar un conjunto de procedimientos y herramientas que persiguen introducir un cambio en la gestión burocrática. En este sentido, los autores diferencian entre la estrategia central, de las consecuencias, del control, del cliente y de la cultura. Así, la estrategia central busca que las administraciones públicas prioricen los objetivos de resultados y eliminen las tareas ineficaces; la estrategia de las consecuencias promueve premiar el buen desempeño y penalizar los malos resultados; la estrategia del control facilita dotar de poder de decisión a los organismos administrativos que están más cerca de las personas y los problemas sociales; la estrategia del cliente fomenta poner al ciudadano en el centro de las políticas públicas; y la estrategia de la cultura busca cambiar los valores, hábitos y expectativas de las organizaciones y las políticas públicas.

Como es evidente, cada una de estas estrategias hace referencia a una vertiente del sustrato teórico del modelo de la nueva gestión pública antes expuesto. En este sentido, la estrategia central es sinónimo de planificación estratégica formulado por los autores gerencialistas; la estrategia de las consecuencias está relacionada con los incentivos y penalizaciones de Peter y Waterman; la estrategia del control se configura como la descentralización de los servicios públicos; la estrategia del cliente es la concreción del ciudadano-cliente de la OCDE (1988); y finalmente, la estrategia de la cultura es fruto de las ideas del neoinstitucionalismo que establece que si se quiere cambiar el modus operandi de las instituciones se debe de cambiar su cultura administrativa formada por hábitos, creencias e ideas. En la siguiente tabla se sintetizan cada una de las estrategias:

Tabla 19. Las cinco estrategias de la nueva gestión pública

Nº	Estrategia	Mecanismo	Procedimiento
1	Estrategia central	Objetivos	Precisar el rumbo Hacer limpieza Desacoplar
2	Estrategia de las consecuencias	Incentivos	Gestión empresarial Competencia gestionada Gestión por rendimientos
3	Estrategia del cliente	Responsabilidad	Libertad de elección para el cliente Elección competitiva Garantía de calidad para el cliente
4	Estrategia del control	Poder	Capacitación organizativa Capacitación de los empleados Capacitación de la comunidad
5	Estrategia de la cultura	Cultura	Cambiar los hábitos Llegarles al corazón Ganárselos mentalmente

Fuente: Torrens (2015: 684) a partir de Osborne y Plastrik (1998, 2003)

A continuación, se sintetizan cada una de las estrategias, procedimientos y herramientas que configuran la caja de herramientas de la nueva gestión pública.

1) **Estrategia central:** Dicha estrategia consiste en forjar que la acción gubernamental esté guiada por objetivos a implementar y sus resultados (outcomes), y no por los procesos y sus productos (outputs). La legislación es relevante en la medida que enmarca los límites de las políticas públicas y la legalidad de las mismas. Sin embargo, los esfuerzos se deben de dedicar a desarrollar los objetivos que se fija la organización y lo relevante es el impacto social de las políticas públicas. En este sentido, los inputs u outputs son relevantes en la medida que logran outcomes y generan un impacto en la ciudadanía. Así la estrategia central, en terminología de los autores, sirve para «llevar el timón» o liderar la dirección y no para «remar» o gestionar. En este marco y con el fin de establecer y cumplir los objetivos de una política pública, la estrategia central establece tres procedimientos, cada uno de los cuales está configurado por sus respectivas herramientas (ver tabla 20). Los procedimientos que incluye la estrategia de central son:

(a) *Precisar el rumbo* que consiste en definir las visiones de futuro y los propósitos centrales de un organismo para dirigir el sistema hacia el cumplimiento de dichas visiones y objetivos (Osborne y Plastrik, 2003: 29).

(b) *Hacer limpieza* que consiste en cesar las funciones y regulaciones gubernamentales que ya no contribuyen a los objetivos pactados (Osborne y Plastrik, 2003: 75).

(c) *Desacoplar* que consiste en separar las funciones de decisión política y de regulación de las funciones de prestación de servicios y de cumplimiento, al mismo tiempo, que separa las funciones de prestación de servicios y de cumplimiento entre sí (Osborne y Plastrik, 2003: 119).

2) **Estrategia de las consecuencias:** Dicha estrategia de la nueva gestión pública consiste, principalmente, en proporcionar incentivos a los empleados públicos para que mejoren los rendimientos y estén centrados en cumplir los

objetivos establecidos. Es posible introducir incentivos a través de tres procedimientos diferentes, que se exponen a continuación, y que cada uno de ellos dispone de sus propias herramientas (ver tabla 21). Los procedimientos que incluye la estrategia de las consecuencias son:

(a) *La gestión empresarial* consiste en constituir empresas públicas que cubren su presupuesto mediante la venta de activos a sus clientes. Así, su éxito dependerá de lo bien que satisfagan las necesidades de sus clientes (Osborne y Plastrik, 2003: 177). Este procedimiento no es apropiado para regular servicios públicos de primera necesidad como la educación o la sanidad, entre otros (Osborne y Plastrik, 1998: 242).

(b) *La competencia gestionada* consiste en fomentar que los proveedores de servicios, tanto de titularidad pública como privada o del tercer sector, compitan mediante concursos públicos para hacerse con la gestión de un nuevo servicio, con el fin de mejorarlo (Osborne y Plastrik, 2003: 211).

(c) *La gestión por rendimientos* consiste en medir el resultado de las organizaciones, estableciendo criterios u objetivos específicos y recompensando el buen rendimiento y penalizando el mal rendimiento (Osborne y Plastrik, 2003: 245).

3) **Estrategia de cliente:** Dicha estrategia consiste en hacer que las organizaciones asuman responsabilidad hacia los ciudadanos como sus usuarios, clientes o pacientes. Por tanto, no solo deben de rendir cuentas hacia sus superiores jerárquicos sino hacia aquellos que reciben los servicios públicos. Así, un organismo debe de satisfacer las necesidades de sus usuarios, ofreciéndoles un producto de calidad y que dé respuesta a sus demandas y problemáticas. En este marco cabe diferenciar entre *clientes principales*, es decir, individuos o grupos que reciben principalmente el servicio público; *clientes secundarios*, individuos o grupos que no reciben directamente los servicios públicos, pero indirectamente son beneficiarios; *los cumplidores*, aquellos individuos o grupos que deben cumplir las normas o leyes. Por ejemplo, el conductor de un automóvil respecto las normas de tráfico; y *las partes*

interesadas, aquellos individuos o grupos que tienen intereses en el rendimiento de un servicio público (Osborne y Plastrik, 1998: 233). En el caso del servicio educativo, los clientes principales son los niños y las niñas, los secundarios serían las familias y las partes interesadas serían el profesorado, las asociaciones educativas y las administraciones públicas del sector educativo. Dicha estrategia, como el resto de las estrategias de la nueva gestión pública, está configurada por tres procedimientos y sus respectivas herramientas (ver tabla 22). Los procedimientos que incluye la estrategia del cliente son:

(a) *La libertad de elección para el ciudadano o cliente* consiste en proveer al ciudadano diferentes medios para conseguir un servicio público. Así, existen diferentes organismos que ofrecen el servicio y el ciudadano decide en cual quiere obtenerlo (Osborne y Plastrik, 1998: 235).

(b) *La elección competitiva* permite a los ciudadanos controlar los recursos, ya que el dinero público que cubre el coste del servicio público se destina a aquel organismo en el cual el ciudadano ha adquirido el servicio. Dicho procedimiento es un añadido que complementa el de libertad de elección para al ciudadano (Osborne y Plastrik, 1998: 242).

(c) *La garantía de calidad* para el cliente consiste en establecer unos criterios de servicio al cliente que el ciudadano tiene derecho a reclamar en el caso de incumplimiento. Así, se asegura que el ciudadano recibirá un servicio de calidad y se crean premios para los organismos que lo garanticen y penalizaciones para los que no (Osborne y Plastrik, 1998: 236).

4) **Estrategia del control:** Dicha estrategia consiste en cambiar el lugar en el que reside el poder de toma de decisiones. Así, mientras en el modelo weberiano las decisiones eran tomadas por la cúspide de la pirámide administrativa, la estrategia del control permite descentralizar la toma de decisiones y se les otorga a los empleados de primera línea capacidad sobre los recursos. Dicha estrategia no consiste solo en retirar el poder a unos y dárselos a otros. Consiste en cambiar la forma de gestionar el poder. Así, se pasa de recurrir a órdenes, reglas e inspecciones para garantizar el cumplimiento de las normas a establecer los

objetivos a cumplir. Los organismos inferiores se comprometen a cumplir dichos resultados a cambio de recibir mayor poder de decisión sobre cómo conseguirlos. Dicha estrategia, como el resto de estrategias de la nueva gestión pública, está configurada por tres procedimientos y sus respectivas herramientas (ver tabla 23). Los procedimientos que incluye la estrategia del control son:

(a) *La capacitación organizativa* consiste en transformar las reglas, los procedimientos y el resto de medios que utilizaban los organismos administrativos centrales para controlar a los organismos inferiores y convertirlos en mecanismos que ayuden a los organismos inferiores a mejorar su rendimiento. Así, se sustituye el control de los inputs y los procesos por el de los resultados y los outputs (Osborne y Plastrik, 2003: 393).

(b) *La capacitación de los empleados* consiste en dotar a los trabajadores públicos de primera línea de medios para que puedan disfrutar de la autoridad necesaria para tomar decisiones, asumiendo la responsabilidad de utilizar los recursos de los que dispone para lograr resultados, sin esperar órdenes desde las instancias superiores (Osborne y Plastrik, 2003: 443).

(c) *La capacitación de la comunidad* consiste en trasladar parte de la toma de decisiones desde la administración pública a la propia comunidad ciudadana mediante mecanismos de participación ciudadana mediante el reparto de poder entre ambos actores sociales (Osborne y Plastrik, 2003: 487).

5) **Estrategia de la cultura:** Dicha estrategia consiste en cambiar los hábitos, ideas y creencias que la cultura administrativa burocrática ha instaurado en el ideario social de los empleados públicos. De modo que se pretende transformar esa cultura weberiana que tiende a evitar riesgos y responsabilidades, a seguir las reglas, a conformarse con los resultados de calidad inferior y a resistirse al cambio, por una cultura en la que los empleados públicos se hacen más responsables ante los ciudadanos, que presenten mayor atención a los objetivos y buscan unos servicios de calidad hacia al ciudadano. Dicha estrategia, como el resto de las estrategias de la nueva gestión pública expuestas, está

configurada por tres procedimientos y sus respectivas herramientas (ver tabla 24). Los procedimientos que incluye la estrategia de la cultura son:

(a) *Cambiar los hábitos* consiste en habilitar mecanismos de gestión pública que sumerge a los empleados en experiencias novedosas que cambian sus formas de gestionar, el lugar en el que lo realizan y con quien lo hacen. Así, se despojan de viejas conductas y desarrollan nuevas (Osborne y Plastrik, 2003: 527).

(b) *Llegarles al corazón* consiste en crear unos vínculos emocionales, a establecer nuevos pactos organizativos, modelando sus actitudes y creencias y transformando su forma de gestionar los servicios públicos (Osborne y Plastrik, 2003: 541).

(c) *Ganárselos mentalmente* consiste en forjar en ellos un entendimiento común del propósito de las organizaciones, de las funciones, los objetivos a cumplir, los valores y las creencias que crean nuevos módulos mentales que permiten a la organización llegar al destino deseado (Osborne y Plastrik, 2003: 487).

Tabla 20. La estrategia central: procedimientos y herramientas

Procedimiento	Herramientas	Descripción
Precisar el rumbo (utilizar la gestión estratégica para generar una dirección clara)	Visioning	Proceso mediante el cual se logran acuerdos sobre el tipo de futuro que una comunidad quiere crear para sí misma, y establece un compromiso con ese futuro.
	Objetivos de resultados	Definen los objetivos a largo plazo que se necesitan alcanzar en la circunscripción de una administración determinada para que se materialice la visión de futuro de dicha circunscripción.
	Organismos directivos	Son aquellas juntas, consejos, departamentos u otros colectivos que desarrollan visiones de futuro, fijan objetivos, escogen y miden el rendimiento de esos objetivos.
	Presupuestos por rendimientos	Definen los objetivos (outcomes) y los productos (outputs) que los decisores políticos pretenden conseguir con cada partida presupuestaria que asignan.
Hacer limpieza (eliminar funciones que ya no cumplen propósitos esenciales)	Exámenes de programas	Consiste en analizar si los programas públicos son eficaces, eficientes o responden a una demanda social. En el caso negativo, se propone mantener, eliminar o mejorar el programa público.
	Ventas de activos	Vender activos del gobierno a empresas privadas.
Desacoplar (generar roles definidos que separen el «timón» de los «remos»)	Marcos flexibles de rendimientos	Consiste en separar las funciones de diseño de políticas públicas de las funciones operativas. Es lo que se conoce como la creación de agencias. El marco flexible de rendimiento es el contrato que se establece entre el agente y el principal, estipulando los resultados esperados, los niveles de autonomía y las consecuencias derivadas de su rendimiento.

Fuente: Ampliación de Torrens (2015: 684) a partir de Osborne y Plastrik (1998, 2003)

Tabla 21. La estrategia de las consecuencias: procedimientos y herramientas

Procedimiento	Herramientas	Descripción
Gestión empresarial (utilizar los mercados para generar consecuencias)	Corporativización	Empresas públicas centradas en generar ganancias o en mejorar la tasa de rendimiento de las inversiones.
	Fondos de empresa	Actividades públicas financiadas por ingresos procedentes de sus usuarios.
	Gestión empresarial interna	Dotar de responsabilidad hacia los usuarios a las unidades de servicio.
Competencia gestionada (generar consecuencias sacando funciones gubernamentales a concurso)	Concursos públicos competitivos	Las empresas públicas y privadas compiten para gestionar un servicio. El resultado puede ser la gestión privada (subcontratación) o el partenariado público-privado.
	Costeo por actividad	La organización especifica que cantidad de recursos monetarios invierte en cada actividad de la organización.
Gestión por rendimientos (utilizar recompensas para generar consecuencias)	Premios al rendimiento	Reconocimiento no financiero al empleado por sus logros.
	Salario psíquico	Recompensa no monetaria por su labor.
	Primas por rendimientos	Premios monetarios al rendimiento.
	Participación en las ganancias	Los empleados participan individualmente en las ganancias de las organizaciones.
	Participación en los ahorros	Los empleados participan colectivamente en el ahorro financiero de sus organizaciones.
	Contratos y acuerdos por rendimientos	Contrato que especifica las recompensas y penalizaciones en relación con los objetivos a conseguir.

Fuente: Ampliación de Torrens (2015: 688) a partir de Osborne y Plastrik (1998, 2000)

Tabla 22. La estrategia del cliente: procedimientos y herramientas

Procedimiento	Herramientas	Descripción
Libertad de elección para el ciudadano o cliente (dar la posibilidad de elegir entre varios organismos)	Sistemas públicos de elección	Los usuarios pueden elegir entre diferentes proveedores del servicio público.
	Intermediarios y sistemas de información para el cliente	Información sobre el coste y la calidad de los servicios.
Elección competitiva (permitir que los clientes controlen los recursos y los asignen a proveedores de servicios competitivos)	Sistemas públicos de elección competitiva	Fomenta que los ciudadanos puedan destinar el dinero público al proveedor del servicio público que el ciudadano elija.
	Programas de reembolso y de vales	Otorga a los ciudadanos la capacidad de canjear o reembolsar su dinero o cuando el servicio no cumple los criterios de calidad.
Garantía de calidad para el ciudadano o cliente (establecer criterios de servicio al cliente y crear premios y penalizaciones para los organismos)	Criterios de servicio al cliente	Son criterios de calidad públicos que los organismos se comprometen a cumplir.
	Reparación al cliente	Compensación ante el incumplimiento de los criterios de calidad.
	Avales de calidad	Obligan a los organismos a recompensar al ciudadano si no están satisfechos con el servicio recibido.
	Inspectores de calidad	Controlan la calidad de los servicios públicos.
	Sistemas de prestación de reclamaciones de los clientes	Recibir y solucionar las reclamaciones.
	Ombudsman (Defensor del cliente)	Ayuda a resolver las disputas y proporciona información y transparencia.

Fuente: Ampliación de Torrens (2015: 690) a partir de Osborne y Plastrik (1998, 2003)

Tabla 23. La estrategia del control: procedimientos y herramientas

Procedimiento	Herramientas	Descripción
Capacitación organizativa (dotar a los gestores de poder para gestionar)	Reforma de los sistemas administrativos	Proporciona a los organismos operativos la autoridad para gestionar sus recursos dentro de un marco mínimo de mandatos y supervisión de los organismos centrales.
	Gestión sobre el terreno	Descentraliza trasladando las decisiones y el control sobre los recursos desde la oficina central a los múltiples organismos de primera línea.
	Exenciones	Consiste en eximir temporal o permanentemente a otros organismos del cumplimiento de ciertas normas.
Capacitación de los empleados (dotar a los empleados de primera línea de poder para mejorar los resultados)	Desestratificación de niveles directivos	Elimina puestos directivos dedicados a controlar a los empleados.
	Desmantelamiento de silos funcionales	Transforma las unidades basadas en la especialización funcional y crea equipos que combinen diversas funciones.
	Sociedades entre dirección y trabajadores	Reparto de poder igualitario entre sindicatos y organismos de dirección.
	Equipos de trabajo	Grupos que comparten un objetivo específico y se hacen responsables del mismo.
Capacitación de la comunidad (dotar a las comunidades de poder para solucionar sus problemas)	Acuerdos de capacitación	Recoge los acuerdos alcanzados entre un gobierno y la comunidad.
	Órganos comunitarios de Gobierno	Organismo director con base en la comunidad con poder de decisión.

Fuente: Ampliación de Torrens (2015: 690) a partir de Osborne y Plastrik (1998, 2003)

Tabla 24. La estrategia de la cultura: procedimientos y herramientas

Procedimiento	Herramientas	Descripción
Cambiar los hábitos (crear una nueva cultura mediante la introducción de nuevas experiencias)	Tomar contacto con los clientes y ponerse en la piel del cliente	Medidas que fomentan que los empleados interactúen con sus usuarios para saber sus necesidades y demandas.
	Rotación laboral	Rotaciones para aprender y ser consciente del valor de trabajo de los demás.
	Patrocinadores institucionales	Personas físicas que atraen y reconocen innovaciones.
Llegarles al corazón (desarrollar un nuevo pacto de la organización)	Crear nuevos símbolos e historias	Discursos que crean lazos de unión en torno a valores, expectativas y sueños comunes.
	Celebrar el éxito	Crear eventos para homenajear logros.
	Valorar el fracaso	Los fracasos son oportunidades de mejora.
	Reforma el lugar de trabajo	Reestructurar las unidades para fomentar nuevas formas de trabajar.
	Invertir en los empleados	Invertir en formación y reconocimiento.
Ganárselos mentalmente (cambiar los modelos mentales de los empleados)	Comprar parámetros de rendimiento	Contrastar el rendimiento de organismos diferentes.
	Grupos de aprendizaje y visitas sobre el terreno	Organizar visitas a organismos de éxito.
	Conciencia de misión y visión compartida	Crear fines compartidos.
	Articular valores, creencias y principios	Dotar de mecanismos no burocráticos que guíen la acción.
	Centros de formación propios	Formar al empleado para que sea un transmisor de la cultura.

Fuente: Ampliación de Torrens (2015: 694) a partir de Osborne y Plastrik (1998, 2003)

3.3 IMPACTO SOCIAL DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

Analizados los orígenes y la maduración de la nueva gestión pública como programa de reforma del sector público, debemos detenernos en su impacto social en los resultados de las políticas educativas, atendiendo a que se ha convertido en un paradigma dominante en el sector educativo (McLaughlin et al, 2001; Tolofari, 2005). Como destacan Verger y Normand (2015: 599–600), «El hecho de que la educación sea uno de los sectores de la administración pública con mayor dotación presupuestaria y de personal, hace que este sector sea especialmente proclive a la aplicación de reformas orientadas por la NGP³⁵», junto con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas educativas en un contexto en el que se demanda unos sistemas educativos de calidad. Así, las políticas educativas de diversos países han aplicado determinados métodos y ciertas técnicas de la nueva gestión pública con el objetivo de mejorar la eficacia de sus sistemas educativos, relegando de su diseño los principios de la administración pública weberiana.

El análisis de la implementación de la nueva gestión pública en las políticas educativas y en los sistemas educativos es un ámbito científico novedoso. En este sentido, recientemente la comunidad científica internacional ha empezado a focalizarse en su estudio, proliferando así las publicaciones al respecto. Ejemplo de ello son los monográficos publicados en revistas de segundo cuartil de Scopus como el *Journal of Educational Administration and History*, en la que se analiza la implementación de la nueva gestión pública en los sistemas de educativos de Inglaterra, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza o Italia, entre otros (Gunter y Fitzgerald, 2013a; 2013b). Paralelamente, existen artículos científicos que analizan la influencia de dicho paradigma en el sector educativo, entre los que destacan los estudios de caso de Estados Unidos, Corea, Chile, Brasil o el Quebec (Byun, 2008; Falabella, 2015; Fusarelli y Johnson, 2004; Maroy, Cécile, Vaillancourt y Voisin, 2015; Oliveira, 2015). Así, diversos sistemas educativos han iniciado reformas basadas en los principios de la nueva gestión pública, especialmente los sistemas educativos europeos (Gunter et al, 2016).

³⁵ La nueva gestión pública se suele abreviar con las siglas NGP.

Circunscribiéndonos al territorio europeo, encontramos que la nueva gestión pública se ha introducido en las políticas educativas de diferentes contextos administrativos y estatales. Estados con gobiernos liberales y conservadores han aplicado algunas de las estrategias de la nueva gestión pública en países, como Inglaterra, cuyas medidas han fomentado la competitividad de las escuelas (Hall y Gunter, 2016). Por contra, otros preceptos de la nueva gestión pública se han implementado en países socialdemócratas con fuertes Estados de bienestar como Noruega (Skedsmo y Møller, 2016), Suecia (Alexiadou y Lundahl, 2016: 66-80) y Finlandia (Uljens, Wolff y Frontini, 2016), que han optado por aplicar diversas herramientas de la nueva gestión pública, entre ellas, la estrategia del control, es decir, la descentralización educativa y la autonomía escolar. Asimismo, en países de tradición administrativa napoleónica como Francia (Derouet y Normand, 2016), Italia (Grimaldi, Landri y Serpieri, 2016) y España (concretamente Catalunya) (Verger y Curran, 2016) también encontramos un impacto de dicho programa de reforma en los sistemas educativos y, a su vez, en países postcomunistas como Rumanía (Popescu, 2016), Hungría (Imre y Fazekas, 2016) y República Checa (Veselý, Kohoutek y Stech, 2016). Por tanto, observamos de nuevo que la adopción e impacto de la nueva gestión pública no depende del tipo de estado.

Cabe destacar en esta línea que, aunque la nueva gestión pública pueda ser considerado por algunos como un programa reforma compacto, se debe de tener en cuenta que, como destacase Verger y Normand (2015: 600) «no es un modelo de reforma educativa monolítico ni adopta la misma forma en todos los lugares». Así, la nueva gestión pública «se puede concretar en ‘configuraciones de políticas’ muy diversas. De hecho, los postulados de la NGP son a menudo ambiguos e incluyen medidas que no tienen por qué tener una connotación unívoca ni necesariamente promercado o neoliberal» (Verger y Normand, 2015: 602). De modo que el elemento de análisis de relieve es realizar estudios de caso exhaustivos para discernir en cada política educativa particular qué técnicas de la nueva gestión pública se han ejecutado y cómo se han implementado. Dicha forma de análisis es un campo de estudio innovador, fructífero y necesario para hallar cuál es la combinación de técnicas de la nueva

gestión pública más eficaz, es decir, que genera unos sistemas educativos de mayor calidad.

En este escenario, la presente investigación analiza la nueva gestión pública en la política educativa de Finlandia y Catalunya, examinando qué, cómo y por qué ciertas estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública se aplican en el diseño y en la implementación de la política educativa de Finlandia y de Catalunya, cuyo gobierno y administración pública emprendieron una nueva política educativa inspirándose en el caso finlandés.

Hasta el momento, la comunidad científica ha evidenciado que en Finlandia (Temmes, 1998; Ylonen, 2009; Yliaska, 2015; Uljens, Wolff y Frontini, 2016; Simola, Kauko, Varjo, Kalalahi y Sahlström, 2017) y en Catalunya (Verger y Curran, 2016; Verger, Curran y Parcerisa, 2015; Verger y Pagès, 2018; Verger, Prieto, Pagès y Villamor, 2018) se ha implementado la nueva gestión pública, pero sin discernir, qué estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública se han aplicado, pasando de una forma de gestión pública burocrática a una gestión postburocrática. Así, la presente investigación da un paso más, profundizando en el examen detallado de la nueva gestión pública en dichas políticas educativas.

3.4 CONCLUSIONES

El presente capítulo ha analizado la nueva gestión pública como programa de reforma de los servicios públicos con el fin de entender sus orígenes, su evolución histórica y su impacto en la política educativa. Así, el capítulo se ha iniciado con el examen de la administración pública tradicional que dio lugar a la gestión burocrática. La gestión burocrática, construida sobre los postulados de Weber, Wilson y Taylor, tenía la misión de superar las disfunciones que las estructuras organizativas preburocráticas generaban en un contexto encaminado hacia la igualdad y la legalidad, fomentando la eficiencia y la democratización de los servicios públicos en una sociedad industrial. La implementación de la gestión burocrática en la administración generó

resistencias en sus inicios. No obstante, paulatinamente, se convirtió en parte indispensable del *modus operandi* de la administración. Actualmente, existe en el imaginario social un retrato de la administración pública unida a la gestión burocrática, relegando que las organizaciones pioneras en implementar dicha gestión, en la época contemporánea, procedían del sector eclesiástico y del sector privado. La gestión burocrática en la administración pública tradicional fue el modelo de la racionalidad legal, de validez universal, que se expandió en la mayoría de los países occidentales desde finales del siglo XIX hasta el último cuarto del siglo XX, adaptándose a contextos estatales y administrativos distintos y a ideologías políticas diversas. Así, contribuyó a la construcción de la administración pública, en el Estado de derecho y luego en el Estado democrático, al desarrollo del derecho administrativo como disciplina académica y, posteriormente, a la construcción del estado de bienestar. De modo que la gestión burocrática fue el traje estatal del mercado moderno ante una revolución industrial que demandaba decisiones rápidas, previsibles, eficientes y homogéneas.

Sin embargo, determinadas innovaciones y ciertas virtudes del modelo weberiano, acabaron convirtiéndose en sus disfunciones a finales del siglo XX. Las críticas aumentaron en la década de los setenta y ochenta con la llegada de la sociedad postindustrial. La gestión burocrática garantizaba la racionalidad legal o formal, pero no de forma suficiente la eficacia (mejores resultados) y la eficiencia (menores costes) de los servicios públicos. Así, se había convertido en una administración anquilosada y pesada, que carecía de emprendimiento, al servicio de las normas reglamentarias y no de los ciudadanos, creando una jaula de hierro que apresaba a los empleados públicos y que incluso podía estar al servicio de regímenes políticos no democráticos. La implementación de una gestión pública burocrática en los regímenes autoritarios o totalitarios mostró que en gestión pública se debe de prestar más atención a cómo se aplican las técnicas que a las técnicas en sí. Las mismas técnicas son instrumentos y, fruto de su naturaleza instrumental, su bondad o ruindad, dependerán de cómo se apliquen y a qué fines sirvan. Dichos síntomas de agotamiento de la gestión burocrática condujeron a que el sector privado, en un contexto de globalización económica, empezase a innovar en sus prácticas, alejándose de dicho modelo

y caminando hacia un nuevo modelo más veloz, más flexible y más autónomo. Dichos cambios en el sector privado fueron la antesala de los cambios en el sector público.

Las crisis fiscales de la década de los ochenta del siglo XX en los países occidentales conllevaron a que ciertos países iniciasen una transformación de los servicios públicos, pasando de un modelo de gestión pública burocrático a un nuevo modelo postburocrático conocido, posteriormente, como nueva gestión pública. Dicho modelo perseguiría una gestión pública flexible, eficiente, orientada a los objetivos y focalizada en los resultados alcanzados. La nueva gestión pública dio respuesta a los cambios sociales de la sociedad postindustrial en la que sociedad demandaba una gestión pública no estandarizada ni homogeneizadora sino unos los servicios públicos de calidad al servicio de las necesidades de la ciudadanía. La nueva gestión pública se fue adaptando a culturas administrativas distintas y a ideologías políticas diversas con el fin de modernizar el sector público. Así, la nueva gestión pública ha dado lugar a configuraciones administrativas muy distintas dependiendo de qué técnicas se han aplicado y cómo se han implementado.

En esta línea, en su evolución conceptual cabe diferenciar dos etapas. La primera etapa, en la década de los ochenta del siglo XX, estuvo estrechamente vinculado a los ajustes financieros con el fin de restablecer las finanzas públicas. Como resultado, las técnicas más aplicadas fueron las privatizaciones, la eliminación de órganos y programas innecesarios e ineficientes y la reestructuración del sector público con la introducción de la planificación estratégica. La segunda etapa, en la década de los noventa del siglo XX, se conceptualizó al ciudadano como cliente con el fin de recordar a las administraciones públicas que los usuarios eran el eje de su acción y las técnicas de gestión pública aplicadas se encaminaron hacia la transformación de operaciones administrativas centradas en el usuario. Todas estas técnicas de gestión pública fueron recogidas en forma de inventario en la obra de *The Reiventor Fieldbook. Tools for transforming your goverment* de Osborne y Plastrik. Así, la nueva gestión pública es considerada una caja de herramientas cuyas diferentes técnicas se configuran en cinco estrategias (estrategia central,

del control, de las consecuencias, del cliente y de la cultura), compuestas por quince procedimientos y más de cincuenta herramientas.

La nueva gestión pública como programa de reforma del sector público ha tenido un impacto en distintos sectores públicos, especialmente, en el sector educativo mediante las políticas educativas. Así, encontramos un impacto en las políticas educativas de diversos países europeos, particularmente, en la política educativa de Finlandia y Catalunya. Hasta el momento, la comunidad científica ha evidenciado que en Finlandia y en Catalunya se ha implementado la nueva gestión pública, pero sin discernir qué estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública se han aplicado, pasando de una forma de gestión pública burocrática a una gestión postburocrática. Así, la presente investigación da un paso más y en los próximos capítulos analizaremos en detalle las técnicas de la nueva gestión pública que configuran ambas políticas educativas.

CAPÍTULO 4: POLÍTICA EDUCATIVA DE FINLANDIA

[...] we should listen to the story of Finland because it gives hope to those who are losing their faith in public education and whether it can be improved
(Sahlberg, 2015: 7)

La implementación de las cinco estrategias de la nueva gestión pública, con sus correspondientes procedimientos y herramientas, es analizado en el presente capítulo sobre la política educativa finlandesa. Se ofrece así una nueva mirada politológica del sistema educativo finlandés, que permite conocer con mayor detalle el porqué del éxito de su política educativa. En este sentido, los factores de índole político (p. ej. el consenso en las reformas educativas), de índole educativo (p.ej. la selección y formación del profesorado) o de naturaleza cultural y social (p.ej. prestigio del profesorado), encuentran su configuración en la estrategia central, del control, del cliente, de las consecuencias y de la cultura.

4.1 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA CENTRAL

«Si es cierto que se hace camino al andar, también lo es que si el objetivo es solo viajar, nunca se llegará a Ítaca alguna, lo que puede ser muy romántico pero escasamente práctico -y peligroso- en lo que a la educación se refiere» (Viñao, 2002: 112). Por tanto, como ha señalado Viñao, todo viaje educativo requiere de un claro destino y, para ello, como formularon Osborne y Plastrik (2003: 29), se debe de precisar el rumbo, es decir, establecer una dirección clara que nos lleve al destino deseado. En este sentido, en el seno de la estrategia central, la herramienta del *visioning* nos permite establecer visiones de futuro, es decir, fijar cuál es nuestra Ítaca. Recordemos que el *visioning*, como se ha expuesto en el marco teórico, es aquella herramienta de la nueva gestión pública que nos permite lograr acuerdos sobre el tipo de futuro que una comunidad, en este caso, el conjunto de finlandeses, quiere para sí misma y establece un compromiso con la creación de ese futuro (Osborne y Plastrik, 2003: 45, 579-582).

Finlandia ha realizado visiones de futuro en materia educativa en distintas ocasiones con el fin de pilotar la educación finlandesa e ir adaptándose a los diferentes escenarios socioeconómicos por los que ha ido transitando a lo largo de su historia contemporánea. Así, ha sido consciente de las potencialidades de

dicha herramienta de la nueva gestión pública para dotarse de una política educativa de excelencia. A continuación, se exponen los diversos procesos de visioning implementados, destilando sus elementos y características.

4.1.1 El primer *visioning*: una educación igualitaria

El primer *visioning* se produjo tras la Segunda Guerra Mundial, en la Segunda República finlandesa (1945-1989), en un periodo social y político endeble. El conflicto bélico en Finlandia se desarrolló de forma continuada, a excepción de un reducido periodo de alto al fuego, desde diciembre de 1939 hasta la primavera de 1945. Si bien es cierto que el tratado de paz con la Unión Soviética en Moscú se firmó el 19 de septiembre de 1944, las tropas militares alemanas permanecieron en Finlandia hasta abril de 1945. Durante dicho periodo, Finlandia, un país con poca población y con una democracia joven, se vio envuelta en un conflicto que ocasionó unos elevados costes sociales y económicos.

A nivel social, la guerra dejó cerca de noventa mil muertos (Sahlberg, 2013a: 48; OCDE, 2011: 118), más del doble que las pérdidas sufridas durante la guerra civil finlandesa de 1918 (Solsten y Meditz, 1990: 52), y sesenta mil heridos permanentes (Sahlberg, 2013a: 48). El perfil sociológico de estas víctimas eran hombres jóvenes en sus años productivos, que dejaron veinticinco mil mujeres viudas, cincuenta mil niños huérfanos y quince mil ancianos (Sahlberg, 2013a: 48; OCDE, 2011: 118). Paralelamente, medio millón de fineses se convirtieron en refugiados, ya que cientos de hogares fueron destruidos (Solsten y Meditz, 1990: 52), y setenta mil niños y niñas, la mayoría entre tres y siete años, fueron evacuados de Finlandia y enviados a Suecia, Noruega y Dinamarca (Kirby, 2010: 220).

A nivel económico, el primer coste que les dejó la confrontación fue el gasto relacionado con el mantenimiento de las tropas alemanas hasta abril de 1945. Posteriormente, fruto del tratado de paz con la Unión Soviética, los finlandeses tuvieron que pagar las reparaciones soviéticas en especie por valor de trescientos millones \$US (en dólares de 1938) (Solsten y Meditz, 1990: 52). Además, otras de las condiciones consistieron en entregar el 12% del territorio

finlandés a los soviéticos, reubicando así a cuatrocientas cincuenta mil personas (Solsten y Meditz, 1990: 52; OCDE, 2011: 118), según Kirby (2010) fueron cuatrocientas mil personas las reubicadas, el 11% de la población total (Solsten y Meditz, 1990: 52). También debieron de alquilar la Península de Porkkala (un territorio a veinte kilómetros de Helsinki) al ejército soviético como base militar y liberar a los presos políticos. Paralelamente, los líderes de la guerra fueron juzgados en tribunales militares. Se estimó que las condiciones impuestas por los soviéticos alcanzaron el 7% del Producto Interior Bruto (PIB) finlandés (Sahlberg, 2013a: 48).

Así, Finlandia en los inicios de la Guerra Fría se encontraba ante un desalentador contexto sociológico y económico que hizo resurgir, entre la sociedad finlandesa y sus autoridades políticas, el temor de ser nuevamente conquistada. Cabe destacar que Finlandia obtuvo su independencia en 1917 tras estar más de quinientos años bajo dominación sueca (1249-1809) y más de cien bajo el dominio ruso (1809-1917). Durante dicho periodo de subordinación, se desarrollaron políticas públicas cuyos vestigios aún se hallan en la actual política educativa finesa. Por ello, a continuación, se relatan los principales hitos educativos, focalizándose en la influencia ejercida sobre la política educativa.

El primer hito educativo se originó durante la dominación del imperio de Suecia, iniciada con el establecimiento del Sacro Imperio Romano Germánico (Melgarejo, 2013: 50). En el siglo XI Suecia recibió el encargo del Papa de cristianizar católicamente Finlandia, convirtiéndose durante muchos siglos en la frontera norte entre la Europa Católica Romana y la Europa Ortodoxa (Melgarejo, 2006: 244). Con este fin, en el siglo XIII los suecos invadieron Finlandia. Dicha invasión permitió la supervivencia de la lengua y la cultura finlandesa, vinculada a la población autóctona burguesa y campesina, mientras que la nobleza, básicamente de origen sueco, mantuvo sus vínculos lingüísticos y culturales, erigiéndose como los dueños de las grandes tierras, la industria, la política y la cultura. Así, durante mucho tiempo existió un bilingüismo relacionado con la clase social de los individuos (Melgarejo, 2013: 51). Este bilingüismo, como veremos en las próximas páginas, fue un tema clave en la política educativa finlandesa tras su independencia en 1917. Junto la dominación sueca del

territorio finlandés, por aquel entonces, una parte de Finlandia estuvo sometida al principado ruso de Nóvgorod, en la cual los finlandeses autóctonos perdieron totalmente sus rasgos culturales como consecuencia de la política de integración rusa. Asimismo, en la zona de la Laponia estaban los sami, considerados el pueblo originario de los actuales finlandeses.

La diversidad expuesta es de especial relevancia ya que persiste en la actualidad una diferenciación cultural y lingüística entre estos tres grupos de población. En este sentido, en 2016 Finlandia estaba compuesta por 5.513.130 habitantes. En este marco, los habitantes de lengua finesa representaban el 88,82% de la población, los habitantes de habla sueca representaban el 5% y los habitantes de habla sami, el 0,04%. Paralelamente, como resultado del aumento de la inmigración en Finlandia, en territorio finés encontramos presencia de otras lenguas, que representaban el 5,85% de la población en 2016, siendo el idioma más hablado el ruso (Statistics Finland, 2016b). La variedad lingüística expuesta, tanto la que tiene sus orígenes en el siglo XIII como la contemporánea, no ha dado lugar a una política lingüística de exclusión sino a una política basada en el reconocimiento e impulso del patrimonio lingüístico. Ejemplo de ello, es la existencia desde la década de setenta del siglo XX de cursos de mantenimiento de la lengua materna, erigiéndose como un derecho básico del estudiante, que parten de la premisa que una buena habilidad comunicativa en la lengua materna refuerza la identidad multicultural y cimienta la construcción individual del bilingüismo funcional (Ansó, 2017: 14-15).

Paralelamente a este reconocimiento de la pluralidad lingüística en la política educativa, durante la autoridad sueca ocurrieron dos hitos de naturaleza política que tuvieron una repercusión destacable en la política educativa. El primer hito ocurrió en 1523 cuando Gustavo I de Suecia, también conocido como Gustavo Vasa (1496-1560), declaró la independencia de Suecia (que en aquel momento estaba formada por los actuales países de Noruega, Suecia y Finlandia) del reino de Dinamarca. Gustavo I de Suecia, con el fin de reforzar la independencia, rechazó la intromisión política del papado y abrazó, como hicieron otros monarcas nórdicos posteriormente, la fe luterana. Así, eliminó todo rastro de catolicismo en su país y expandió el protestantismo en Finlandia (Melgarejo,

2013: 51). La introducción de la Reforma protestante en territorio finlandés fue muy relevante para la política educativa. Como estipula el cristianismo protestante, las Sagradas Escrituras son la fuente de dicha religión y no es necesaria una estructura eclesiástica jerárquica para acceder a ellas. El acceso a la Biblia protestante se realiza mediante la lectura individual de esta. De ahí que, en 1548, se tradujese el Nuevo Testamento al finés con el objetivo de que cada creyente fuera capaz de leer y reflexionar sobre la palabra de Dios. En este sentido, en 1723 el rey recomendó a las familias que enseñaran a leer a sus hijos e hijas (Uusiautti y Määttä, 2013: 172) y, en 1543, se publicó el primer libro en finés, titulado ABC, escrito por el obispo luterano, Mikael Agricola (Tainio y Grünthal, 2016: 148). Paralelamente, en 1870, se publicó la primera novela escrita en finés, *Siete hermanos* de Aleksis Kivi, la cual narra la vida de unos huérfanos que encontraban en la lectura la clave de la felicidad y la buena vida. Como muestra del impacto que tuvo dicho libro para los fineses, junto a la estación central de ferrocarriles de Helsinki, se erige una estatua del escritor en conmemoración y reconocimiento a su obra.

El valor de la lectura, característico del judaísmo, fue retomado con la Reforma protestante y, tras el impulso del cristianismo protestante, se vio reforzado en las primeras obras literarias finlandesas. Perduró en el tiempo e incluso en el siglo XIX, los finlandeses, no podían casarse por la Iglesia si no sabían leer. De modo que se conreó así el hábito lector en los hombres y en las mujeres³⁶ (Melgarejo, 2013: 52). Asimismo, esta obligación religiosa permitió el aumento significativo del nivel cultural, una reducción importante de la tasa de analfabetismo y reforzó el valor de la responsabilidad sobre la propia vida. Como resultado, en 1880 el 98% de la población sabía leer (Tainio y Grünthal, 2016: 148).

Actualmente, el 73% de la población procesa el luteranismo (Statistics Finland, 2015) y el deber religioso de la lectura ha acabado impregnado la actual cultura lectora de Finlandia. Los finlandeses son ávidos lectores y usuarios de bibliotecas. En 2014, el total anual de préstamos fue de casi noventa y uno

³⁶ Finlandia fue uno de los primeros países europeos que reconoció el derecho a voto de las mujeres. Así lo relataba Raiker y Rautiainen (2017: 10) «Finland was the first country in Europe where women received equal suffrage to men»

millones de artículos (16,76 per cápita), el número anual de visitas a la biblioteca fue de cincuenta millones (9,29 per cápita). Hay una biblioteca pública en cada municipio, en las escuelas y existen bibliotecas móviles y fijas (Statistics library finland, 2014). Así, un finlandés suele leer de promedio cuarenta y siete libros de media al año (Manrique, 2014). El valor de la lectura en los hogares finlandeses es uno de los factores, de naturaleza histórica, que explica por qué los alumnos finlandeses obtienen en comprensión lectora excelentes resultados a nivel internacional (Melgarejo, 2005a) (ver tabla 25). Sirva también de ejemplo ilustrativo del valor de la lectura que para celebrar el centenario de la independencia de Finlandia se inauguró la biblioteca Oodi (Oda) en Helsinki, sumado al hecho sintomático que, acorde con datos de 2016 (Galán, 2018), cada finlandés tomó prestados una media de 12 libros de las bibliotecas públicas, mientras que España la media se sitúa en un solo volumen. Paralelamente, el hábito lector es reforzado por políticas públicas culturales que permiten disponer de una gran red de bibliotecas públicas que cubre todo el país (Salminen, Tornberg y Venäläinen, 2016).

Tabla 25. Puntuación en comprensión lectora de Finlandia en PISA (2000-2015)

Año	Puntuación	Posición en el ranking entre los países de la OCDE	Posición en el ranking entre los participantes de PISA
2000	546	1 ^a	1 ^a
2003	543	1 ^a	1 ^a
2006	547	2 ^a	2 ^a
2009	536	2 ^a	3 ^a
2012	524	3 ^a	6 ^a
2015	526	2 ^a	4 ^a

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación de Finlandia (2018)

El segundo hito fue consecuencia de la guerra civil sueca de 1610-1617, en la que Finlandia quedó sometida a un control más estricto por parte de la corona de Suecia. En este contexto, el monarca Carlos IX unificó el país mediante un aumento del centralismo y la imposición de la lengua sueca como el idioma vehicular de la administración y la cultura. Esta política fue llevada a cabo junto

con el canciller de educación, Axel Oxenstierna, conllevando la creación de siete institutos de enseñanza obligatoria entre 1623 y 1631. El acceso a la educación se restringía principalmente a los hijos de la nobleza, los terratenientes y burgueses, que disponían de los recursos monetarios necesarios para pagar la formación (Melgarejo, 2013: 52). Como consecuencia de esta reforma educativa, se profundizó en la división del país en dos comunidades diferentes que originaron, como veremos más adelante, graves conflictos. Durante dicho periodo, en 1640 se creó la Academia de Turku, la primera universidad finlandesa. El objetivo era formar a nuevos clérigos y funcionarios para el reino de Suecia. La creación de esta institución permitió que los alumnos no se vieran obligados a desplazarse a universidades foráneas en Suecia, Alemania o Francia y, a la vez, permitió aumentar el número de personas formadas para servir al Estado. A pesar del predominio del sueco, promocionó la centralidad de la educación universitaria. Ejemplo de dicha centralidad, y de la progresiva transformación del personal docente, encontramos que mientras que en 1640 (momento de su fundación) los catedráticos eran mayoritariamente suecos, en 1809, final del dominio sueco e inicio de la soberanía rusa, ya solo había ocho suecos frente a veintisiete finlandeses (Melgarejo, 2013: 54–55). La creación de la universidad es considerada uno de los hitos más significativos de la historia educativa de Finlandia.

La dominación sueca sobre Finlandia duró hasta el siglo XIX, cuando el reino de Suecia entró en conflicto con Rusia, cuyo resultado fue la pérdida de soberanía de Suecia sobre el territorio finlandés. Como muestra de poder, Rusia trasladó la capital de Turku (hasta entonces capital de Finlandia) a Helsinki, con el fin de acercarla a su territorio y, así, poder controlar el país de forma más eficaz. Durante la incorporación de Finlandia al imperio ruso empezaron las grandes luchas lingüísticas internas para que la lengua finesa tuviera el peso real (94% de la población) frente al sueco (6% de la población) (Melgarejo, 2006: 245), cuya génesis está en la política de Carlos IX, antes mencionada. El conflicto se fue extendiendo a lo largo del siglo XIX y principios del XX provocando grandes enfrentamientos sociales. Este conflicto lingüístico fue clausurado cuando la Constitución finlandesa de 1919 estipuló que las dos comunidades lingüísticas más importantes, los finlandeses de lengua sueca y los finlandeses de lengua

finesa, tendrían derecho a recibir toda la educación en su lengua (Melgarejo, 2006: 244). Paralelamente, la política lingüística de reconocimiento de las lenguas maternas, antes mencionada, blindó las luchas sobre la política lingüística del país como elementos de debate para la política educativa.

Durante la dominación de Rusia, el zar Alejandro II se convirtió en un monarca algo más benévolo para los fineses. Durante su reinado, otorgó cierta autonomía al país, declarando oficial la lengua finesa y restableciendo la Dieta (el Parlamento finés). Como agradecimiento, se construyó en la plaza del Senado de Helsinki una estatua en memoria de su acción gubernamental. Asimismo, durante dicho periodo, en 1866 se creó en Finlandia el primer sistema escolar nacional de educación básica independiente de la iglesia. En este sentido, la educación pasó de ser un asunto religioso para convertirse en una política estatal. Durante su construcción, Uno Cygnaeus (1810-1888), clérigo y educador de formación, fue considerado uno de los padres fundadores de un modelo escolar de enseñanza básica idéntica para todos los niños y niñas (Niemi, 2016). Así, durante la primera etapa de dominación rusa, Finlandia gozó de un periodo de cierta prosperidad que, a nivel político, no obstaculizó el crecimiento del sentimiento nacionalista finés, dando lugar en 1835 a la publicación del poema épico nacional, el *Kalevala*; y, a nivel educativo, permitió la creación de un sistema educativo estatal, transfiriéndose la competencia sobre la política educativa desde los poderes eclesiásticos a los poderes políticos.

Sin embargo, dicha política expansiva dio paso a una política restrictiva con la llegada al trono de su nieto, Nicolás II, el último zar para los finlandeses. Su política se caracterizó por una imposición del centralismo. Finlandia sería gobernada por San Petersburgo desde entonces, inhabilitando *de facto* a la Dieta y, en 1890, estableció la lengua rusa como lengua vehicular de la administración. Así, se reanimaron las luchas lingüísticas y los movimientos nacionalistas fineses (Lainz, 2011).

La dominación rusa de Finlandia finalizó durante la revolución bolchevique. Al tomar Lenin el poder, tras la Revolución Rusa, en noviembre de 1917 se declaró el derecho general a la autodeterminación y, específicamente, el derecho de

secesión para los pueblos de Rusia. Esto produjo que el Senado finlandés declarase unilateralmente la independencia el 6 de diciembre de 1917. Posteriormente, el 18 de diciembre, el gobierno ruso emitió un decreto reconociendo la independencia de Finlandia. El 22 de diciembre fue aprobado por el máximo órgano ejecutivo soviético, el VTsIK. Como resultado, la República Socialista Federativa Soviética de Rusia reconoció la independencia el 4 de enero de 1918, al mismo tiempo que Francia, Suecia y el Imperio alemán (Kirby, 2010).

Tras la declaración de independencia, la joven nación finlandesa se vio envuelta en una guerra civil intensa, pero de corta duración, del 27 de enero al 15 de mayo de 1918. El conflicto enfrentó a las fuerzas del senado controladas por los conservadores, conocidos como «blancos» (*valkoiset*, en finés), con las fuerzas socialdemócratas, dirigidas por la delegación popular de Finlandia, conocidos como «rojos» (*punaiset*, en finés). Los rojos recibieron la ayuda de la Rusia bolchevique, mientras que los blancos fueron apoyados militarmente por el Imperio alemán y resultaron vencedores. Esta guerra ocasionó cuarenta mil muertos, tres cuartas partes de estos pertenecían al bando de los rojos y muchos de ellos fallecieron en campos de prisioneros o fueron ejecutados o asesinados. De modo que el conflicto dejó una población de menos de tres millones de habitantes y, actualmente, persiste un «trauma colectivo sobre dicho enfrentamiento» (Ylikangas, 2002).

Acabada la guerra civil, activistas nacionalistas fineses realizaban expediciones armadas en territorios soviéticos con el objetivo de lograr la «Gran Finlandia». Por todo ello, en 1932 la Unión Soviética firmó un tratado de no agresión con Finlandia y, en 1934, se reafirmó el tratado por diez años más. Sin embargo, Stalin se percató de que la frontera finlandesa (que cruza el istmo de Carelia) estaba a solo treinta y dos kilómetros de Leningrado (actualmente San Petersburgo), siendo una excelente base para una invasión germana en el caso de que estallase la guerra contra la Alemania nazi. En este sentido, en agosto de 1939 la Unión Soviética y la Alemania nazi firmaron el conocido Pacto Mólotov-Ribbentrop. Entre otros asuntos de relevancia geopolítica, se estipuló un reparto de los países de la Europa Oriental entre ambas potencias.

Concretamente, Finlandia quedaba supeditada a Rusia. En el momento que Alemania invadió Polonia, Rusia inició su invasión de Finlandia.

Se inició pues una guerra entre Rusia y Finlandia, dividida en dos etapas. La primera etapa, denominada Guerra de Invierno, enfrentó las tropas soviéticas y finlandesas; y la segunda etapa, denominada Guerra de Continuidad, contó con la intervención del ejército alemán que apoyó a las tropas finlandesas con el fin de recuperar el territorio perdido en manos de la Unión Soviética durante la contienda (Kirby, 2010). Cabe destacar que las autoridades finlandesas rompieron el pacto con las tropas alemanas con el fin de poder firmar el tratado de paz con la Unión Soviética. Dicho hecho ocasionó un breve conflicto entre las tropas finesas y alemanas en la zona de la Laponia, pero seguidamente se emprendió el desalojo paulatino de las tropas alemanas del territorio finés (Rodrigo, 2014: 271 y ss).

El breve recorrido por la historia política de Finlandia, siguiendo las huellas que sus hechos han dejado en la política educativa finesa actual, pone de manifiesto que, entre otras cuestiones, dicho país ha estado guiado por el deseo de erigirse como un país con autogobierno y un Estado independiente. Y, en este sentido, dicha independencia, anhelada y salvaguardada por los fineses, fue amenazada durante la Guerra Fría. A pesar de la existencia de pactos de no agresión entre la URSS y Finlandia tras la Segunda Guerra Mundial, la memoria histórica recordaba a los finlandeses que dichos documentos eran, para la Unión Soviética, papel mojado ante sus intereses geopolíticos. Ante dicho contexto de incertidumbre, las autoridades políticas finlandesas se vieron sometidas a diferentes retos. Entre ellos, el de reconstruir un país desgastado a nivel social, como muestran los costes sociales del fin de la Segunda Guerra Mundial descrito al inicio y, a nivel político, el de consolidar una democracia con un Partido Comunista³⁷ de nuevo en la arena política (Sahlberg, 2013a: 48), tras una guerra civil que tiñó de dolor a los fineses. En este escenario de inestabilidad y de

³⁷ El Partido Comunista fue una fuerza política relevante durante los años sesenta y setenta del siglo XX (Pollitt y Bouckaert, 2010: 334).

desafíos, se implementó el primer *visioning* tras los resultados de las primeras elecciones del periodo.

En 1945, tras la celebración de los primeros comicios después de la Segunda Guerra Mundial, el Partido Comunista obtuvo representación parlamentaria y focalizó sus esfuerzos en la educación. La educación, en el ideario comunista, era el medio para la construcción de la sociedad no capitalista. Para el resto de los partidos, que consiguieron representación parlamentaria, la educación respondía a la necesidad de industrializar el país. Dicha disparidad conceptual sobre la finalidad de la educación se empezó a disipar tras las elecciones de 1948. En aquellos comicios tres partidos políticos recibieran casi el mismo peso representativo: el Partido Social Demócrata (*Suomen sosialidemokraattinen puolue* (SDP), en finés) consiguió cincuenta escaños y el Partido del Centro Agrario (*Suomen Keskusta* (SK), en finés) y el Partido Comunista (*Suomen Kommunistinen Puolue* (SKP), en finés) consiguieron cuarenta y nueve escaños cada uno (Sahlberg, 2013a: 52). Esta fragmentación parlamentaria evidenció que la reforma educativa se debía de realizar mediante un consenso político y en base a visiones compartidas. Por ello, iniciaron el primer *visioning* partiendo de la decisión común de que la educación serviría para reconstruir y construir un país a nivel social y económico, más allá de la función ideológica que le asignaba cada partido político. Así, lo recogía el experto internacional finés «Estaba claro que, para convertirse en miembro reconocido de la comunidad de las democracias occidentales y las economías de mercado, Finlandia necesitaba una población mejor educada. Esta era una visión que afectaba a toda la nación» (Sahlberg, 2013a: 51). De modo que la visión resultante, aunque no se explicitase en un texto escrito y no tuviera una fecha de vencimiento determinada, fue que Finlandia sería una democracia occidental, con una economía de mercado y una población formada.

En este marco, la educación cumplió una doble finalidad. Por un lado, la educación sirvió para preservar y realzar la identidad finlandesa. En ese sentido, se fomentó el dominio de sus propias lenguas, sobre todo el finés (lengua no indoeuropea y solo hablada en Finlandia), con el fin de cohesionar a la sociedad (Melgarejo, 2006: 244–245). Por otro lado, la educación permitió hacer el cambio

de una sociedad agraria a una sociedad industrial y con una mano de obra cualificada (Sahlberg, 2013a). Cabe destacar que la economía finlandesa de 1950 era similar a la de Suecia en 1910 (Aho, Pitkänen y Sahlberg, 2006: 28; Routti y Ylä-Anttila, 2006). Finlandia disponía pues de una economía rural y agraria (OCDE, 2011: 119), convirtiéndose en uno de los últimos países nórdicos en industrializarse (Andere, 2014: 3; Simola, Kauko, Varjo, Kalalahti y Sahlström, 2017). Por tanto, vemos como, en un principio, la educación estuvo al servicio de la reconstrucción económica del país y de la cohesión social.

Como destacan Osborne y Plastrik (2003: 46), centrar el debate en construir visiones de futuro ayuda a los partidos políticos, instituciones y sectores sociales a que alcancen acuerdos sobre qué escenario de futuro quieren conseguir y sobre unos objetivos comunes. En términos educativos, focalizar el debate educativo sobre qué tipo de educación se quiere tener en un futuro cercano evita debates fragmentados, dilatados en el tiempo y estériles en los que los primeros elementos en discusión suelen ser los caminos por los que debe de transitar la política educativa obviando el destino perseguido. En cambio, la creación de visiones compartidas permite elegir, en primer lugar, cuál es el destino deseado y, posteriormente, decidir cuáles son los mejores caminos, alternativas de políticas públicas, que nos permiten alcanzar dicho destino. Además, trabajar de forma colaborativa en base a visiones es un elemento de aprendizaje social, generando una cultura política educativa de consenso, participación y diálogo. Las autoridades finlandesas han sido conscientes del potencial de las visiones y los consensos y, desde entonces, las reformas educativas finlandesas se han basado en visiones compartidas, selladas mediante pactos mayoritarios, con el fin de dotar de estabilidad a la visión mediante la fuerza jurídica que le es conferida a una ley educativa.

En el momento que Finlandia realizó el primer *visioning*, Osborne y Plastrik no habían recogido, a nivel académico, dicha herramienta de la nueva gestión pública. Sin embargo, las autoridades políticas llegaron a su aplicación al realizar una definición de problema. El problema estaba claro, los años de invasión sueca y rusa les había obstaculizado su deseo nacional de ser un estado independiente y, tras la Segunda Guerra Mundial, no querían volver ser conquistados por

ninguna potencia política exterior. Querían erigirse como un estado independiente y autónomo. Para ello, la solución pasaba por convertirse en un país económicamente competitivo con una democracia consolidada. Por tanto, debían de ser reconocidos a nivel internacional como un estado fuerte, política y económicamente. Dicha solución se convirtió en el outcome final u objetivo final común de la acción política. Consecuentemente, con el fin de pasar de esta definición del problema a este outcome final, llegaron a la aplicación del *visioning* para que, durante el proceso de cambio, siempre estuviera presente el punto de partida y de llegada de la transformación educativa. Esta conceptualización de la visión como un proceso que nos permite pasar de un estadio A a un estadio B, fue recogido por Osborne y Plastrik (1998: 123), afirmando que la estrategia central ayuda a fijar la dirección en la que se desea ir.

Tan importante es fijar una visión como el proceso mediante el cual se fija dicha visión. Como destacasen Osborne y Plastrik (2003: 580 y ss), las visiones son aspiraciones, ideales, expectativas e, incluso, sueños futuros que solo se cumplen cuando la comunidad las comparte y se aúnan las energías para su realización. De modo que cualquier visión de futuro requiere de participación, de colaboración, en definitiva, de diálogo entre las partes interesadas. En el caso de la educación, las partes interesadas no son solo los políticos o los profesores, es la sociedad en su conjunto. En este sentido, las autoridades finlandesas fueron conscientes de ello y establecieron la participación como criterio *sine qua non* para iniciar su transformación educativa y social. Como resultado, iniciaron el proceso de participación de la comunidad en dicha visión, estimulándolos y haciéndoles partícipes de la misma. Dicho proceso se inició con la organización de tres comités de política educativa (1945, 1946, 1956) en la que participaron los distintos partidos políticos, docentes y organizaciones sociales.

El primer comité, desarrollado durante 1945, recibió el nombre de Comité Curricular para la Escuela Primaria y contó, entre otros miembros de relevancia, con el profesor Matti Koskenniemi (1908-2001), autor de uno de los principales libros finlandeses sobre la didáctica de la escuela primaria, titulado *Kansakoulun opetusoppi* (1944). Su importancia residió en asentar las bases para la modernización del currículo finlandés, promoviendo una reforma del plan de

estudios basada en la evidencia científica. Teniendo en cuenta que, por aquel entonces, no había acceso a revistas indexadas en la que se publicasen los estudios científicos más novedosos, el comité basó sus inferencias en estudios empíricos llevados a cabo en trescientas escuelas finlandesas de campo, incluyendo a mil maestros. Desde ese momento, la investigación científica se estableció como un recurso imprescindible en la formulación de las políticas educativas. Cabe señalar de forma anticipatoria que tan importante es la aplicación de determinadas estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública en la política educativa finlandesa, como el uso de las evidencias científicas en su configuración para lograr un impacto social. Retomando la labor del comité, en 1952 se publicó el Memorando Final del comité. En dicho documento constaron los objetivos educativos y de contenido curricular. Como elemento de relevancia, cabe resaltar que el manuscrito estableció al niño y la niña como el centro gravitatorio del sistema escolar y se enfatizó en la primacía de la cohesión social como el objetivo primordial de la educación (Sahlberg, 2013a: 52). Como veremos más adelante, el establecimiento del niño y niña como el centro gravitatorio del sistema escolar es esencial para una política educativa de excelencia con equidad.

El segundo comité de relieve inició sus trabajos en 1946 y se le conoce como el Comité del Sistema Educativo que funciona acorde a otra herramienta de la nueva gestión pública, los organismos directores. Su labor consistió en establecer la normativa y los principios que regularían la educación obligatoria. Entre los integrantes de este comité, se encontraban representantes de los principales partidos políticos de la época y estuvo presidida por el director general del Consejo Nacional de Educación, Yrjö Ruutu, partidario del Partido Comunista finlandés. Como resultado de los debates y los análisis llevados a cabo por este comité, se propuso que el sistema educativo debía estar constituido por ocho años de escolaridad obligatoria básica para todos los niños y niñas, independientemente de su situación socioeconómica.

Contra la iniciativa de una escolaridad obligatoria básica e igualitaria para todos los niños y las niñas, se alzaron el Sindicato de Profesores de las Escuelas de Gramática y algunos sectores universitarios (Sahlberg, 2013a: 52). La oposición

era consecuencia de la estructura del sistema educativo finlandés de aquel momento. El sistema educativo finlandés se dividía, tras los seis años de escolarización básica, entre las escuelas de gramática y las escuelas cívicas (OCDE, 2011: 119). Las escuelas de gramática permitían acceder a la universidad y, por ende, ofrecían estudios en materias de naturaleza académica como latín o matemáticas, entre otras. El acceso a las escuelas de gramática se realizaba mediante un examen y solo los grandes municipios albergaban dichas escuelas, restando oportunidades a aquellos jóvenes que vivían en zonas rurales y con pocos habitantes. Por contra, las escuelas cívicas ofrecían una formación orientada a un oficio y existían prácticamente en todos municipios finlandeses (Sahlberg, 2013a: 50). Tras esta división subyacía la creencia de que no todos los alumnos y alumnas tenían las mismas capacidades y, por tanto, una escuela comprensiva uniforme para todos conducía, según los críticos, al fracaso escolar. Fruto de la falta de consenso, la propuesta no fructificó y se convocó el tercer comité en 1956 (Sahlberg, 2013a: 53–55).

El tercer comité estuvo dirigido por el socialdemócrata Reino Henrik Oittinen, director general del Consejo Nacional de Educación, y recibió el nombre de Comité de Programa Escolar, que también funcionó como organismo director. Entre los méritos de este comité destaca el ambicioso estudio que realizaron sobre las políticas educativas internacionales con el fin de detectar aquellas prácticas educativas exitosas. En este punto, cabe reseñar que Finlandia no ha sido un gran creador de métodos pedagógicos innovadores, salvo en honorables ocasiones como el reciente programa KiVa³⁸, sino que su éxito ha residido en conocer los casos exitosos de otros países, analizarlos y adaptarlos al territorio finlandés. Como veremos en las próximas páginas, esta pauta de comportamiento continúa en la actualidad. Por tanto, la política educativa finlandesa nos muestra los beneficios que produce aprender de los casos exitosos con impacto social y, en vez de copiarlos tal cual, se procede a

³⁸ KiVa es el acrónimo de *Kiusaamista Vastaan*, que significa contra el acoso escolar, y que da nombre a un programa para prevenir y afrontar el acoso en los colegios fineses desarrollado en la Universidad de Turku (Finlandia) con financiación del Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia. Dicho programa, implementando en las escuelas finesas desde 2007, está siendo muy eficaz en reducir y tratar los casos de acoso escolar.

adaptarlos a la realidad concreta. Como afirma Torrens (2016), la clave del éxito de muchas políticas públicas reside en adoptar y adaptar casos exitosos. En eso, Finlandia es un gran maestro internacional. Retomando los méritos del comité, entre sus hallazgos encontraron que el aumento de la igualdad de oportunidades educativas (en ese momento prioridad en Inglaterra y en los Estados Unidos) era primordial y, tras la valoración de su relevancia para el caso finlandés, convirtieron la igualdad de oportunidades en el objetivo estratégico del comité (Sahlberg, 2013a: 53–54).

Como consecuencia de dicho objetivo, decidieron priorizar el valor de la igualdad. Cabe destacar que el establecimiento de valores permite, por un lado, adoptar criterios no burocráticos de conducta que guían las acciones (Osborne y Plastrik, 2003: 585) y, por otro lado, plantear las posibles vías que fomentarán la transición entre la situación de partida y el producto esperado. Así, los valores son una herramienta indispensable, junto con la evidencia científica y el diálogo, para afrontar con éxito la segunda fase de las políticas públicas, denominada por Jones (1984) y Mény y Thoenig (1992) la fase de las alternativas, que consiste en valorar las distintas acciones gubernamentales que permiten dotar de solución a la problemática. Sin embargo, los valores van más allá. No solo permiten considerar una intervención gubernamental u otra, sino que también interviene en la fase de la toma de decisión, ya que es un elemento que se tiene en cuenta, junto con otros elementos (recursos monetarios, competencias gubernamentales, etc.) a la hora de escoger la acción a implementar. En el caso finlandés, la priorización del valor de la igualdad permitió tomar la decisión de crear una estructura escolar que establecía una escuela comprensiva obligatoria y pública de nueve años de duración (de los siete años hasta los dieciséis años), que adaptaron de Suecia (Aho et al, 2006: 32), para que todos los niños, independientemente de su sexo y nivel socioeconómico, tuvieran las mismas oportunidades educativas.

Los consensos en materia educativa conseguidos por la clase política finlandesa, alabados también por los líderes educativos contemporáneos, son consecuencia de la estabilidad legislativa necesaria para la implementación de visiones compartidas y de reformas educativas estables. El primer consenso en materia

educativa de Finlandia se produjo en noviembre de 1968 cuando el Parlamento de Finlandia aprobó, por una mayoría sustancial, la escuela integral finlandesa (OCDE, 2011: 119). Por aquel entonces, uno de los argumentos a favor de la escuela comprensiva defendidos en el Parlamento fue que tras seis años de escuela básica era demasiado temprano para juzgar las capacidades del alumno y, por tanto, decidir sobre la educación de corte académica o de oficio (Niemi, 2016: 25).

Como resultado, la nueva escuela comprensiva fue la estructura que permitió la implementación de la visión promovida en 1945, iniciándose su ejecución en el norte del país en 1972 y concluyendo en el sud de Finlandia a finales de la década de los setenta del siglo XX (OCDE, 2011: 119). La implementación de la escuela comprensiva siguió el modelo incrementalista (formulado a nivel académico por el politólogo estadounidense Charles Lindblom en 1959), en la que las acciones gubernamentales se iban introduciendo de forma paulatina.

Asimismo, como consecuencia de dicha reforma educativa, las autoridades finlandesas consideraron que la formación del profesorado debía de impartirse en las universidades con el fin de generar un cuerpo docente de excelencia y, en esta línea, desde 1979 se exige la titulación de máster para ejercer como profesor en la escuela comprensiva (Abrams, 2016: 280; Andere, 2014: 51; Sahlberg, 2006: 5; OCDE, 2011: 121). Por tanto, la especialización docente se originó mucho antes que la homologación de títulos europea a finales del siglo XX lo promoviera. Anteriormente, la formación docente se impartía en unas instituciones educativas denominadas seminarios, que equivaldrían, de forma aproximada, a un ciclo formativo de grado superior actual. En este sentido, el primer seminario se fundó en 1863 (Niemi, 2016: 24) y como afirmarse Jari Salminen, profesor de la Universidad de Helsinki, «We had seminars with quit low level training³⁹» (P_Salminen, 2018).

³⁹ Traducción propia: «Teníamos seminarios que ofrecían una formación de bajo nivel» (P_Salminen, 2018).

Como indicador de impacto social de dicha reforma, cabe resaltar que, mientras que en 1970 solo el 30% de los finlandeses adultos habían obtenido el diploma en la educación secundaria no obligatoria, en 2011 el porcentaje ascendió al 80% y, entre aquellos jóvenes de veinticuatro y treinta y cinco años, la cifra era del 90% (OCDE, 2011: 121). Paralelamente, a nivel económico, Finlandia pasó de tener una economía agraria a una economía industrial. Así, el primer *visioning* de la política educativa de Finlandia fue alcanzado, contribuyendo a la creación de una población formada acorde a las democracias liberales consolidadas con una economía de mercado.

4.1.2 El segundo *visioning*: una educación de calidad

La segunda ocasión que se recurrió al *visioning* como herramienta fue en la década de los noventa del siglo XX, en la Tercera República (1989-actualidad). El colapso de la Unión Soviética y, por tanto, de su principal socio económico, sumergió a Finlandia en una grave crisis económica en la que estuvieron al borde del colapso financiero (Sahlberg, 2013a: 31). El paro alcanzó la cifra del 20%, el PIB descendió en un 13% (Sahlberg, 2013a: 175) y el déficit público ascendió al 60% del PIB (OCDE, 2011: 121). Ante dicha situación, las autoridades finlandesas convirtieron las «dificultades en posibilidades», en términos de Paulo Freire (2002: 63), y, tras analizar las tendencias de los mercados mundiales y las recomendaciones del Comité de Cooperación Técnica (Technical Cooperation Committee (TECO), en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Yliaska, 2015: 443–446), decidieron que el futuro era la sociedad de la información y que las telecomunicaciones eran el mercado a invertir (Sahlberg, 2013a: 174 y ss). En este sentido, vemos de nuevo que, por un lado, los finlandeses suelen mirar más allá de sus fronteras para decidir, a nivel nacional, el rol que jugará Finlandia en los futuros escenarios socioeconómicos; y, por otro lado, la voluntad constante de sobrevivir como país, en un escenario global cada vez más interdependiente y complejo. Fruto de todo ello, las autoridades políticas finlandesas decidieron reforzar e impulsar la empresa Nokia de cuyo éxito dependería, no en su totalidad pero sí de forma relevante, el desarrollo económico de Finlandia a inicios del siglo XXI (Pollitt y Bouckaert, 2010: 334). En palabras de Castells e

Himanen (2002: 39), «el sector finlandés de las tecnologías de la información no se reduce ni mucho menos a Nokia, aunque se podría decir que ésta fue la principal impulsora de su crecimiento durante los años noventa».

La historia empresarial de Nokia, a nivel de gestión, es muy ilustrativa de la transformación de la gestión weberiana a la nueva gestión pública en el sector privado, pasando así de la sociedad industrial a la sociedad de la información. En este marco, la empresa fue fundada en 1865 por Fredrik Idestam junto a su esposa, Gladys Esther, como una fábrica dedicada a la fabricación de papel y celulosa en la ciudad de Nokia, un pueblo a quince kilómetros de Tampere, cuyo nombre procede del río que atraviesa dicha ciudad. Posteriormente, fundaron la Empresa Finlandesa del Cable (1882) y la Compañía de Caucho de Finlandia (1898). Tras la Primera Guerra Mundial, la Compañía de Caucho de Finlandia absorbió la mayoría de las acciones de las otras dos empresas y, después de la Segunda Guerra Mundial, en la década de los setenta y ochenta, se diversificó en diversas industrias, empezando a desarrollar, de forma tímida, telefonía móvil. Durante dicho periodo, como recogen Castells e Himanen (2002: 42), la gestión empresarial de la empresa respondía al modelo weberiano, «la gestión se basaba en el antiguo estilo de patrono industrial: una industria jerárquica con un fuerte control de la cúpula del grupo sobre todos sus componentes». Sin embargo, «el modelo de conglomerado y las prácticas de gestión jerárquicas fueron provocando graves crisis en Nokia a lo largo de los ochenta» (Castells e Himanen, 2002: 42).

Fue entonces, en 1992, cuando la empresa decidió, tras una renovación de la cúpula directiva, cambiar su modelo de gestión centrándose en un único producto, la telefonía móvil, y creando una innovadora empresa basada en red, mediante un modelo de gestión basado en algunos preceptos de la nueva gestión pública. En ese sentido, aplicó herramientas como la rotación laboral, «se mueve deliberadamente a la gente a través de la red mediante la rotación de los puestos de trabajo, con el fin de poner en común el conocimiento entre los diversos nodos y evitar la formación de nodos individuales y cerrados [...]. Esto se aplica a todo el personal, desde la línea de montaje hasta el máximo nivel de gestión» (Castells e Himanen, 2002: 42); el aplanamiento de las

estructuras jerárquicas, «los cinco principales ejecutivos de Nokia forman una red de toma de decisiones [...]» en la que «existe una escasa jerarquía entre ellos y, de hecho, todas las decisiones clave se toman en conjunto diálogo directo. Se mantiene una interacción frecuente e informal, y cualquiera de los "Cinco Supremos" se pasa diariamente por el despacho de cualquier otro para cambiar ideas» (Castells e Himanen, 2002: 52); o la nueva gestión pública basada en valores, «los valores de Nokia se articularon en cuatro factores: satisfacción del cliente, respecto al individuo, logro y aprendizaje continuo [...]. Los valores Nokia constituyen la fuerza motriz de la empresa red y nutren su dinamismo. También proporcionan una sólida base de identidad para combinar un cambio externo y veloz y un crecimiento interno en la praxis de los empleados de Nokia» (Castells e Himanen, 2002: 52-53).

En este marco, la empresa Nokia se convirtió en una de las industrias finas que competiría con los productos tecnológicos de otras potencias como la estadounidense, erigiéndose como el emblema nacional del cambio de la sociedad industrial a la sociedad de la información. Esta transición se realizó sin desvirtuar el Estado del bienestar. En ese sentido, las autoridades empresariales y políticas fueron conscientes que la sociedad de la información y el mercado de las comunicaciones requería de una mano de obra innovadora y creativa capaz de crear una compañía tan potente o más que las de Silicon Valley. De modo que se hizo evidente que el sector económico necesitaba que el sistema educativo formase un capital humano más creativo y con mayores conocimientos algebraicos. Dado este cambio de rumbo económico, las autoridades finlandesas consideraron que la visión de la educación debía renovarse y adaptarse a esta nueva dirección que, como país, iban a iniciar. Como señalan Osborne y Plastrik (2003: 48), cuando las circunstancias cambian, la visión debe actualizarse y adaptarse a las nuevas necesidades. La visión era en esta ocasión «Finlandia tendrá una economía competitiva con una población creativa e innovadora» (Sahlberg, 2013a: 176). Aunque la visión no se explicitase en un texto, como recoge el experto finés de reconocido prestigio, Pasi Sahlberg, la política del país estableció un nuevo rumbo y, por consiguiente, la política educativa también.

La nueva visión educativa, o el nuevo rumbo, se produjo también de forma participativa y con una participación del sector económico. En este caso, la división entre sector público y privado, en torno a la educación, se desvaneció al necesitarse ambos sectores para la supervivencia del país. De nuevo, el diálogo y la participación fueron clave. Como reconocía Vilho Hirvi, director general de la Junta Nacional de Educación de Finlandia (*Finnish National Board of Education* (FNBE), en inglés) en la década de los noventa, «una nación educada no puede ser creada por la fuerza» (Sahlberg, 2013a: 30) sino que se necesitaba que la visión fuera compartida y sentida como propia por parte de los educadores, políticos y la sociedad finlandesa en su conjunto. Tras los procesos participativos, en las escuelas se fomentó la creatividad, la resolución de problemas y el trabajo en equipo mediante la aprobación del Plan de Estudios Nacional Básico de 1994. Asimismo, las matemáticas, la ciencia y la tecnología tomaron relevancia en los planes de estudios (OCDE, 2011: 122) y se creó el centro LUMA (*luonnontieteet*, en finés), dedicado a la investigación y difusión de las ciencias. Como resultado, Finlandia consiguió obtener una mayor población formada en ciencias y, a su vez, fruto del impulso a la creatividad, también obtuvo el mayor número de compositores de música per cápita del mundo (Hargreaves, Halász y Pont, 2008: 79).

En esta ocasión priorizaron el valor de la calidad, así lo manifestaba Reijo Laukkanen, ex consejero de la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE), «Se vio que era importante subir el nivel educativo de toda la población [...] Por eso pensamos que mejorar la calidad de la educación de los niños de primaria y de los maestros era imprescindible» (Rodríguez, 2013). Con esta finalidad decidieron aplicar la descentralización administrativa, formulada por Osborne y Plastrik (2003), como la estrategia del control, para mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema educativo. Asimismo, iniciaron la implementación de diversas estrategias y herramientas de la nueva gestión pública en el ámbito educativo como los objetivos de resultados, la estrategia del cliente o la estrategia de las consecuencias, entre otras. En las próximas páginas se analiza de forma específica la implementación de cada una de las estrategias, los procedimientos y las herramientas de la nueva gestión pública, aunque cabe anunciar aquí que fue en la década de los noventa cuando irrumpió con fuerza

la nueva gestión pública en la política educativa finesa, llevándola hacia la excelencia con reconocimiento internacional en las evaluaciones educativas.

Tras el segundo *visioning*, en términos educativos, Finlandia obtuvo los mejores resultados en las tres primeras pruebas de PISA (2001, 2004, 2006) y en las pruebas del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) y del Estudio Internacional sobre el Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS, por sus siglas en inglés) (Risku y Pulkkinen, 2016: 61–62). En términos económicos, la empresa Nokia se convirtió en una de las empresas más influyentes en el sector de las telecomunicaciones y el crecimiento anual del PIB finlandés durante el periodo 1996-2000 fue del 5,1%, superior al de Estados Unidos (4,3%), Japón (1,3%) o la Unión Europea (2,6%) (Castells e Himanen, 2002: 27; Sahlberg, 2013a: 175). De modo que Finlandia fue considerada, a inicios del siglo XXI, como uno de los países más competitivos de Europa a nivel económico y educativo.

4.1.3 El tercer *visioning*: una educación innovadora

Dicha competitividad económica se vio reducida con la llegada de la crisis económica de 2007. En este sentido, las exportaciones finlandesas disminuyeron (Statistics Finland, 2011); su liderazgo en el mercado de las telecomunicaciones se fue deteriorando, dejando de ser la empresa Nokia un referente en el mercado de la telefonía, y aumentó la tasa de desempleo, llegando a alcanzar la cifra de 9,4% en 2015 (Statistics Finland, 2016a). A nivel educativo, el informe PISA del año 2012 (publicado en 2013) registró una bajada en el rendimiento educativo de los alumnos finlandeses (OCDE, 2014a). Finlandia pasó de ocupar el *top five* a la doceava posición. Los exitosos resultados de los países asiáticos (Singapur, China, Corea y Japón) desplazaron del pódium los resultados académicos de los estudiantes finlandeses y pusieron en entredicho el liderazgo educativo de Finlandia. La publicación internacional de dichos resultados, aunque fueron vaticinados por las evaluaciones nacionales finlandesas y un estudio de la Universidad de Helsinki (Peterson, 2016: 68), contribuyeron a que las autoridades políticas finesas tomaran la decisión de iniciar el tercer proceso de *visioning*, iniciándose con la reforma del currículo de la educación básica.

El Consejo Nacional Educativo Finlandés (FNBE) inició el proceso de reforma del marco curricular nacional, denominado *The National Core Curriculum for Basic Education*, en 2012. Cabe destacar que, el currículo escolar finlandés, suele tener una duración de diez años, periodo tras el cual se inicia un proceso de renovación. La última reforma curricular fue en 2004. En esta línea, los trabajos de renovación del currículo se iniciaron en otoño 2012 tras la aprobación del decreto gubernamental que regulaba los objetivos y la distribución de las horas lectivas mínimas de cada materia (*Government Decree on the objectives and distribution of lesson hours in basic education 422/2012*). Finalmente, los trabajos de renovación del currículo, a nivel nacional, concluyeron en 2014.

La renovación del currículo ha seguido la receta educativa de aunar la evidencia científica y la participación de la comunidad educativa. En relación con la evidencia científica, han participado un elevado número de académicos y se analizaron diversos informes internacionales, como el aprendizaje por competencias formulado por las Naciones Unidas (United Nations, UN), y los estudios educativos publicados por organizaciones supranacionales como la Unión Europea (UE) y la OCDE. Paralelamente, también se examinó la investigación educativa y psicológica más reciente sobre el aprendizaje y el desarrollo humano, y la evidencia científica sobre la profesión docente y la digitalización. Toda esta evidencia se interpretó en base a su operatividad en el contexto educativo finés (Halinen, 2016).

Cabe destacar que los currículos escolares, de forma similar a las visiones, requieren de participación y consensos para que gocen de estabilidad y tengan impacto social. De lo contrario, se generan reticencias entre la comunidad educativa que disminuyen la eficacia de estos. Conscientes de ello, las autoridades educativas fomentan la participación de la comunidad educativa en las reformas curriculares. En el caso de la reforma curricular de 2014, las autoridades finlandesas consideran que es la reforma más deliberativa y abierta de la historia educativa de Finlandia. Ejemplo de ello, son los numerosos participantes de los distintos grupos de trabajo creados a nivel estatal y los creados, también, a nivel municipal para comentar cada uno de los borradores.

En total, han participado doscientas organizaciones con el fin de representar las diferentes esferas de la sociedad finlandesa (Hammerness, Ahtiainen y Sahlberg, 2017).

Para todos aquellos que, por diversas razones, no podían participar en los grupos de trabajo, pero mostraban su interés en participar, la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE) habilitó un portal electrónico para que las partes interesadas pudieran formular propuestas. En total se abrieron dos periodos de consultas. El primero, de noviembre a diciembre de 2012, habilitó la fase de consultas para las reglas generales del currículo básico, en la que se establecía la misión, los valores y la estructura del currículo. En total, en esta fase, se recibieron mil ciento veinte comentarios. El segundo periodo, de abril a mayo de 2014, en el que se recogían los objetivos para cada asignatura y proponía el primer diseño completo del currículo, se recibieron dos mil quinientos diecisiete comentarios, la mayoría de los cuales fueron positivos y favor del diseño propuesto por la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE). En cada uno de los comentarios debía de constar el nombre de la persona que lo realizaba y, de forma opcional, la organización a la que pertenecía. Todos los comentarios eran públicos y visibles en la página web. Así, el profesorado, los equipos directivos de las escuelas, grupos de investigación, padres, madres, alumnos y diversas organizaciones educativas tuvieron la oportunidad de participar de forma online en el proceso de construcción del currículo (Vitikka, Krokfors y Rikabi, 2016: 85-86).

Finalmente, el currículo fue aprobado por la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE) y, en agosto de 2016, entró en vigor la reforma curricular. Esta última reforma del currículo ha puesto de manifiesto, de forma aún más clara, como no solo las visiones sino los currículos escolares finlandeses requieren de participación y de diálogo, convirtiéndose en una de las características de la política educativa finesa, como expresan las siguientes palabras de investigadores fineses:

Indeed, the curriculum revision is an excellence example of the ways in which policy choices have been deliberately made that put

the work of teachers -and the knowledge, expertise, and experience of teachers- at the center of key policy decision and national efforts involved in education. It also reflects the strong sense of shared vision -a shared sense of purpose- and commitment to education for all that underlines the Finnish approach⁴⁰. (Hammerness et al, 2017: 53–54)

El valor, en torno al cual ha pivotado esta última reforma curricular, ha estado la concepción del alumno como un ser único y valioso y con derecho a recibir una educación de calidad (FNBE, 2016). Paralelamente, otros de los valores que, según el currículo de 2014, se deben de fomentar son:

(a) Humanidad, conocimiento general y capacidad, igualdad y democracia. Así, la educación básica debe contribuir a que el alumno crezca como un ser humano que defiende la verdad, la bondad, la belleza, la justicia y la paz. Asimismo, debe de ser capaz de abordar los conflictos de forma ética y comprensiva.

(b) La diversidad cultural como una riqueza educativa. La escuela debe de ofrecer al alumno la posibilidad de conocer su propia cultura y la de los otros. Así, en la educación básica, las personas de diversos orígenes culturales y lingüísticos se reúnen y conocen costumbres, prácticas comunitarias y creencias diferentes, aprendiendo todos juntos unos de otros y convirtiéndose en personas que impulsan un cambio social positivo, respetando los derechos humanos.

(c) Necesidad de una forma de vida sostenible. En la educación básica, los alumnos aprenden a crear modos de vida sostenible, social y ecológicamente, reconociendo la inviolabilidad de la dignidad humana y luchando contra los graves problemas medioambientales, como el cambio climático.

Paralelamente a los valores, que muestran el impacto de dicha herramienta de la nueva gestión pública también en los currículos escolares, uno de los objetivos

⁴⁰ Traducción propia: «De hecho, la revisión del currículo es un excelente ejemplo de formas deliberativas de adopción de las decisiones políticas que ponen el trabajo de los docentes -y el conocimiento, la experiencia y la experiencia de los docentes- en el centro de las decisiones políticas clave y los esfuerzos nacionales involucrados en educación. También refleja el fuerte sentido de visión compartida -un sentido de propósito compartido- y el compromiso con la educación para todos que subraya el enfoque finlandés» (Hammerness et al, 2017: 53–54).

principales de la reforma ha sido aumentar la motivación por el aprendizaje y desarrollar habilidades para la sociedad del futuro. Asimismo, el nuevo currículo ha buscado garantizar el conocimiento y las habilidades necesarias para que los niños y las niñas se desarrollen en la sociedad del futuro. Para ello, la educación y el aprendizaje constante son clave. En este sentido, el nuevo currículo fomenta el aumento de la participación de los alumnos y las alumnas, la importancia del estudio y hacer posible que todos y cada uno de los estudiantes experimenten el éxito. Así, los niños y jóvenes son impulsados a asumir una mayor responsabilidad sobre su trabajo escolar contando con un mayor apoyo docente. Los estudiantes establecen sus objetivos, resuelven problemas y evalúan su aprendizaje en base a objetivos establecidos. Las experiencias, los sentimientos, las áreas de interés y la interacción con los demás alumnos y alumnas se consideran las bases para el aprendizaje. En esta línea, la tarea del docente es instruir y orientar a los alumnos para que se conviertan en aprendices de por vida, teniendo en cuenta los enfoques individuales de aprendizaje de cada alumno (FNBE, 2014).

Las competencias transversales se erigen como uno de los principales pilares de la reforma. Concretamente, se identifican siete competencias transversales: (a) competencia cultural, interacción y autoexpresión; (b) la multialfabetización, que consiste en la capacidad de producir e interpretar una variedad de textos diferentes; (c) la competencia de las TIC; (d) la competencia de la vida laboral y el espíritu empresarial; (e) la participación y la construcción de un futuro sostenible; (f) el pensamiento crítico; (g) y el cuidado de uno mismo y de los demás, gestionando las actividades diarias y la seguridad. Dichas competencias transversales se aplican en las clases magistrales y en los proyectos interdisciplinarios, denominados módulos de aprendizaje multidisciplinario. En este sentido, las escuelas finlandesas eligen, de forma participativa, un tema y lo estudian desde la perspectiva de las diversas materias (FNBE, 2014).

Otra novedad importante, en términos curriculares, ha estado la concepción de la escuela como una comunidad de aprendizaje⁴¹. En este sentido, el currículo enfatiza que las escuelas deben de fomentar la participación y el diálogo entre todos los miembros de la comunidad para el aprendizaje mutuo y conjunto. Así, la escuela debe de abrir más sus puertas a las familias y a la evaluación conjunta sobre la calidad de la educación impartida en el centro escolar. Las evidencias científicas deben de desempeñar un rol importante para arrojar luz sobre prácticas educativas exitosas. Así, se recoge en el currículum:

The school operates as a learning community and encourages all of its members to learn. A learning community develops in dialogue. The community is strengthened by working together and through participation. Reflecting on the goals, regular evaluation of one's own work and a peaceful atmosphere promote the learning of a community [...]⁴². (FNBE, 2016)

A learning community creates preconditions for learning together and learning from each other. It also creates a setting for exploring and experimentation, and for experiences of enthusiasm and success. The community encourages each one of its members to try their best, and to also learn from their mistakes. It sets suitable challenges and supports the community members in recognizing and drawing on the strengths of both individuals and the community⁴³. (FNBE, 2016)

Paralelamente a la renovación curricular, las autoridades finlandesas también han trabajado en la renovación de la visión. Con el fin de desarrollar esta nueva visión, a principios de 2014, se creó un grupo de trabajo denominado *Basic Education of the Future – Let's Turn the Trend!* Dicho grupo de trabajo,

⁴¹ En el caso finlandés, la concepción escolar como una comunidad de aprendizaje tiene sus raíces en el proyecto de investigación de Aquarium Project iniciado en la década de los noventa del siglo XX (Sahlberg, 2015: 45-46).

⁴² Traducción propia: «La escuela funciona como una comunidad de aprendizaje y alienta a todos sus miembros a aprender. Una comunidad de aprendizaje se desarrolla en el diálogo. La comunidad se fortalece trabajando en conjunto y mediante la participación. Al reflexionar sobre los objetivos, la evaluación periódica del propio trabajo y una atmósfera pacífica promueven el aprendizaje de una comunidad» (FNBE, 2016).

⁴³ Traducción propia: «Una comunidad de aprendizaje crea condiciones previas para aprender juntos y aprender unos de otros. También crea un entorno para explorar y experimentar, y para experiencias de entusiasmo y éxito. La comunidad alienta a cada uno de sus miembros a hacer lo mejor que puedan, y también a aprender de sus errores. Establece desafíos adecuados y apoya a los miembros de la comunidad para reconocer y aprovechar las fortalezas de los individuos y la comunidad» (FNBE, 2016).

supervisado por la ministra de Educación y Cultura, por aquel entonces la socialdemócrata Krista Kiuru, actuó de forma similar a los comités organizados durante el primer *visioning*. Así, diversos sectores de la sociedad fueron invitados a participar con el fin de recoger sus propuestas e ideas, que fueron sintetizados por un grupo directivo dirigido por la propia ministra. El grupo incluyó la representación de los diferentes partidos políticos parlamentarios, el sindicato de docentes (*Opetusalan Ammattijärjestö* (OAJ), en finés), la asociación finlandesa de directores (*Suomen Rehtorit* (Surefire), en finés), asociaciones de padres y madres, asociaciones de alumnos, el ombudsman finlandés, la asociación de autoridades locales (*Kuntaliitto*, en finés), entre otros (Peterson, 2016: 68). Las conclusiones de dicho grupo de trabajo se recopilaron en el documento titulado *Tomorrow's Comprehensive School*, disponible en la web de la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE). En dicha publicación se hacía referencia a la disminución del interés de los alumnos hacia la escuela y la necesidad de crear ambientes de aprendizaje que fomentasen el retorno de la motivación hacia el aprendizaje.

Meses después de la aprobación del nuevo currículo básico finés y de la publicación de mencionado documento sobre la educación del mañana, se convocaron elecciones parlamentarias el 19 de abril de 2015, que dieron lugar a una nueva configuración del Parlamento y un nuevo Gobierno. Los resultados dieron la victoria al Partido del Centro, liderado por Juha Sipilä, que marcó el retorno del partido conservador tras cuatro años de gobierno de la Coalición Nacional. A pesar de este cambio de escenario político, no se produjo una alteración en el rumbo de la política educativa, sino que se prosiguió con la labor iniciada por el partido saliente en el Ministerio de Educación y Cultura finés, una muestra indicativa de la consideración de la política de educación como política de Estado o de su visión estadista.

En esta dirección, el Gobierno finlandés publicó en 2015 su programa estratégico, titulado *Finland, a land of solutions*, en el que establece, de forma explícita, que la visión finlandesa para el 2025 es «In 2025, Finland is an inventive, caring and safe country where we all can feel important. Our society is

based on trust⁴⁴» (Sipilä, 2015:18). El mencionado documento es un ejemplo más de como la política de Finlandia está dirigida por visiones, empleando la herramienta del *visioning* de la nueva gestión pública, y por una concepción estratégica, mediante la técnica de gestión pública de los planes estratégicos. Paralelamente, con el fin de reforzar la concepción participativa de *visioning*, se ha diseñado una representación gráfica de esta, simbolizando la construcción conjunta de visiones de futuro (ver figura 2).

Figura 2. La visión finlandesa para 2025



Fuente: Sipilä (2015: 18).

Paralelamente al *visioning*, las autoridades finlandesas emplean la técnica de la nueva gestión pública de los objetivos de resultados que, aunque la abordaremos con mayor detalle en las próximas páginas, cabe reseñar aquí que se encuentra plenamente institucionalizada en la política finesa y, concretamente en el mencionado plan estratégico, se recoge que, en términos educativos, el objetivo de resultado a alcanzar en los próximos diez años es:

Finland is a country that encourages people to continuously learn something new. Skills and education levels in Finland have risen, promoting the renewal of Finnish society and equal opportunities.

⁴⁴ Traducción propia: «En 2025, Finlandia es un país creativo, afectuoso y seguro donde todos podemos sentirnos importantes. Nuestra sociedad se basa en la confianza» (Sipilä,2015:18).

Finland is in the vanguard of education, skills and modern learning techniques⁴⁵. (Sipilä, 2015: 7)

Dicho macroobjetivo se desglosa en seis objetivos (denominados proyectos), compuestos por subobjetivos (ver anexos). La implementación de dichos objetivos está monitorizada por el Gobierno mediante las revisiones del plan estratégico. En el documento titulado *Finland, a land of solutions. Mid-term review. Government Action Plan 2017–2019*, se realiza una revisión del plan, evaluando la consecución de los diferentes objetivos. El hecho de que el gobierno evalúe los objetivos de resultados es un ejemplo más de cómo no se establecen unos objetivos meramente burocráticos, al estilo weberiano, que no suelen perseguir el cambio del *statu quo*, sino unos objetivos que buscan transformar la realidad social y, de ahí, la necesidad de verificar su implementación y detectar las dificultades que estas nuevas acciones educativas pueden originar, tal y como establece la nueva gestión pública.

Finalmente cabe destacar que, a pesar de que la visión y la reforma curricular expuestas siguen en vigor, las autoridades educativas finlandesas continúan trabajando para desarrollar visiones de futuro en términos educativos. Es así que, en 2016, se creó el proyecto hundrED con el objetivo de consagrar el sistema educativo finlandés como uno de los principales expertos mundiales en innovaciones educativas en la escuela primaria y secundaria en 2020. En el año 2017, bajo el escenario de la conmemoración del centenario de la independencia de Finlandia, el proyecto hundrED organizó la mayor reunión de padres y profesores del mundo.

El 8 de noviembre de 2017, en los centros educativos finlandeses se celebró una reunión para analizar el estado de la educación y proponer alternativas de mejora. Cabe destacar que los familiares recibieron, con anterioridad, información sobre la política educativa finlandesa con el fin de generar

⁴⁵ Traducción propia: «Finlandia es un país que alienta a las personas a aprender continuamente algo nuevo. Las habilidades y los niveles educativos de Finlandia han aumentado, promoviendo la renovación de la sociedad finlandesa y la igualdad de oportunidades. Finlandia está a la vanguardia en educación, habilidades y en las técnicas del aprendizaje moderno» (Sipilä, 2015: 7).

argumentos y propuestas fundamentadas. A finales de año, el proyecto hizo públicas las cien mejores innovaciones educativas implementadas en Finlandia y anunció que buscarían las cien prácticas educativas internacionales más innovadoras y, a su vez, que entrevistaría a cien expertos educativos mundiales. Todo ello con el fin de reunir el máximo conocimiento posible para crear la escuela finlandesa de los próximos cien años. Los resultados del proyecto están disponibles de forma gratuita en la página web del proyecto (Hundred project).

HundrEd es una ejemplificación más de la receta finlandesa para desarrollar visiones en el ámbito educativo, cuyos ingredientes imprescindibles son: evidencias científicas, para saber qué funciona y qué no funciona en educación; participación de la sociedad, para conocer las necesidades y demandas de la comunidad educativa y responder a ellas; y procedimientos deliberativos, que conduzcan a consensos y, por tanto, a una estabilidad política y social que permita la implementación de las visiones compartidas.

4.1.4 Organismos directores: Junta Nacional de Educación de Finlandia

El Consejo Nacional de Educación de Finlandia o Junta Nacional de Educación de Finlandia (*Opetushallitus*, en finés) conocido por su nomenclatura en inglés, Finnish National Board of Education (FNBE) era, hasta el 2017, el organismo director encargado de desarrollar los objetivos educativos, de contenido y de orientación curricular (FNBE, 2013: 12). Por tanto, era el organismo director en términos curriculares y académicos que debía de desarrollar las visiones y, por ende, la legislación promulgada por las instituciones políticas superiores, el Ministerio de Educación y Cultura y el Parlamento finés.

En este sentido, la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE) tenía, hasta 2017, asignadas dos tareas principales: por un lado, desplegar el currículo nacional para todo tipo de instituciones educativas (educación preescolar, educación básica, educación secundaria superior, educación vocacional superior, actividades extraescolares, educación de personas adultas y educación básica de artes), a excepción de la universitaria; y, por otro lado, ofrecer servicios de soporte a los profesores y a las más de tres mil escuelas finlandesas que impartían educación básica y secundaria (Hammerness et al,

2017: 5). Dichas tareas se desarrollaban mediante la siguiente visión y misión, un ejemplo más de la aplicación de los planes estratégicos a nivel institucional:

Visión: «The Finnish National Board of Education (FNBE) is a respected educational developer, which reinforces learning, competencies and well-being in an interactive and sustainable way⁴⁶». (FNBE, 2015: 4)

Misión: «As an expert agency, we develop, steer and monitor education, teaching and learning as well as promote well-being⁴⁷». (FNBE, 2015: 4)

La Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE) fue creada en 1991 como una agencia educativa independiente del Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia, que sustituía a la Junta Nacional de Educación General y Junta Nacional de la Educación Vocacional. Los antecedentes de dicho órgano se remontan al 1869 que, tras la creación de un sistema escolar nacional independiente de la iglesia, se creó una Junta de Educación supervisora dependiente del Ministerio de Educación para inspeccionar, supervisar y gobernar el sistema escolar en Finlandia. Por tanto, la creación de la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE) bajo la ingeniería institucional de agencia no es un impacto político directo la nueva gestión pública sino fruto de su evolución histórica. No obstante, su creación como órgano independiente en su gestión y formado por expertos, sí que respondió a la finalidad de que la monitorización de la educación fuera apolítica. Y, en este sentido, como recomendasen Osborne y Plastrik (2003: 51), los organismos directores debían de ser independientes para que los cargos públicos no rehuieran de la medición de los resultados y, por tanto, prestaran atención a los datos y respaldasen las mejoras.

⁴⁶ Traducción propia: «La Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE) es un desarrollador educativo respetado, que refuerza el aprendizaje, la competencia y el bienestar de una manera interactiva y sostenible» (FNBE, 2015: 4).

⁴⁷ Traducción propia: «Como agencia experta, desarrollamos, orientamos y supervisamos la educación, la enseñanza y el aprendizaje, así como también promovemos el bienestar» (FNBE, 2015: 4).

En este sentido, la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE) ha estado formado por expertos en educación y presidido por una persona designada por el Ministerio de Educación y Cultura finlandés. En este sentido, Reijo Laukkanen, miembro de la Junta Nacional en la década de los noventa del siglo XX, afirmaba: «General directors were nominated by the Minister and others [other members of the organism] were nominated by the General Director. In 1991 the General Director belonged to the Coalition National Party⁴⁸» y continuaba « [in relation to others nominated] It doesn't mean, there were politicians. They were experts in education⁴⁹» (FNBE_Laukkanen, 2018). Dichas palabras remarcaban la relevancia que se otorgaba a que el órgano estuviera formado por expertos y que ellos decidieran cómo articular las acciones educativas de forma más objetiva. Dicho en otras palabras, una vez realizado proceso el *visioning*, las autoridades políticas finlandesas decidieron crear un organismo experto que analizase y promoviese cuáles eran los mejores caminos (alternativas de políticas públicas) que permitían alcanzar el destino deseado.

El énfasis en la monitorización apolítica de la educación está relacionado con la predisposición al electoralismo de las democracias. En este marco, Finlandia ha sido consciente que, en las democracias representativas, los partidos políticos tienden a vivir instaurados en el cortoplacismo de las legislaturas y en la búsqueda de éxitos rápidos que les permitan seguir gozando de una alta popularidad que revierta en réditos electorales futuros. Esto puede generar incentivos a buscar éxitos educativos con celeridad. No obstante, en materia de política educativa, la diligencia es contraproducente. Se requiere de tiempo para implementar las medidas y recoger los éxitos. Por tanto, la educación de calidad, como muestra el caso finés, no puede estar supeditada a una ideología u otra, a un partido u otro, sino a la voluntad política conjunta de mejorar el sistema junto con las evidencias científicas y la comunidad escolar, dotándose de las

⁴⁸ Traducción propia: «Los directores generales eran designados por el Ministro y otros [otros miembros del organismo] eran nombrados por el director general. En 1991, el director general pertenecía a la Coalición del Partido Nacional» (FNBE_Laukkanen, 2018).

⁴⁹ Traducción propia: « [en relación con los otros nominados] no quiere decir que estos fueran políticos. Eran expertos en educación» (FNBE_Laukkanen, 2018).

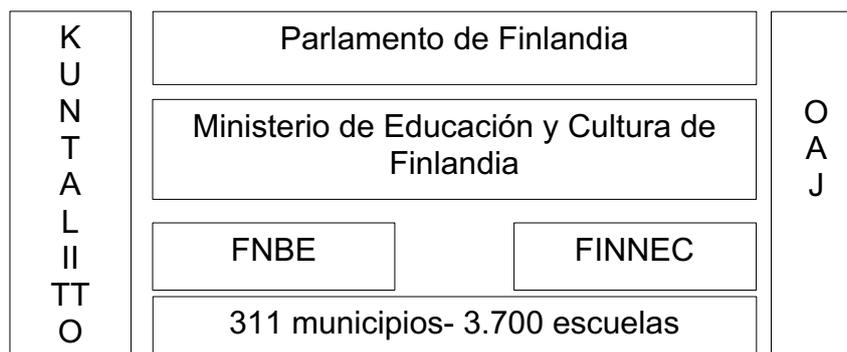
herramientas de gestión pública necesarias para ello, y de una continuidad temporal mayor a la de las legislaturas.

Así, el éxito político de la educación residirá en esas visiones compartidas (con los elementos antes expuestos), consensos y la estabilidad política necesaria para la implementación y maduración de las reformas educativas, dotándose, entre otros mecanismos y herramientas de gestión pública que veremos más adelante, de un organismo apartidista que monitorice la calidad de la educación. Estos principios son recogidos por la caja de herramientas de la nueva gestión pública, sirviendo como guía para diseñar e implementar dichos pilares. En el caso de la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE), dicho órgano ayudaba al Ministerio de Educación y Cultura finlandés a dirigir la política educativa finlandesa. Su función de pilotaje se hizo necesaria cuando las autoridades políticas y educativas finlandesas decidieron aplicar la fórmula de Osborne y Plastrik (2003) de desacoplar el timón de los remos. El timón de la educación finlandesa lo llevaría, desde entonces, el Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia, y los remos, los municipios y los centros escolares finlandeses. De ahí que la creación de dicho órgano coincida con la implementación de la estrategia del control en territorio finés, en las que los centros escolares adquirieron autonomía para implementar las directrices escolares aprobadas por las autoridades educativas superiores, concretamente, la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE), instaurándose así la división entre el timón y los remos en la política educativa finesa. En las próximas páginas se describe en detalle el alcance de dicha técnica de la nueva gestión pública en la política educativa de Finlandia.

Retomando las labores de la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE), dicho órgano ha trabajado de forma autónoma y coordinada con el resto de las instituciones educativas principales del sistema educativo finlandés. Dichas instituciones son: el Parlamento (*Eduskunta*, en finés); el Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia (*Opetus-ja kulttuuriministeriö*, en finés); el Centro Finlandés de Evaluación de la Educación (*Kansallinen koulutuksen arviointikeskus* (Karvi), en finés) conocido en inglés como Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC, por sus siglas en inglés); el Sindicato de Educación

en Finlandia (*Opetusalan Ammattijärjestö* (OAJ), en finés); la Asociación finesa de Autoridades Locales y Regionales (*Association of Finnish Local and Regional Authorities* (AFLRA), en inglés) conocida en finés como *Kuntaliitto* y cada uno de los trescientos once municipios finlandeses y los diversos centros educativos (ver figura 3).

Figura 3. Estructura administrativa del sistema educativo finlandés



Fuente: Adaptación de Hammerness, et al. (2017: 6)

El Parlamento de Finlandia es unicameral, compuesto por doscientos diputados elegidos cada dos años por un sistema electoral proporcional. El sistema político finlandés se configura como un sistema semipresidencialista regulado por la Constitución de 1919 (reformada en el año 2000 y 2012). El presidente de la República es elegido por un periodo de seis años por votación popular directa. El presidente nombra al gabinete, denominado Consejo de Estado, que debe ser aprobado por el Parlamento y encabezado por el primer ministro. Paralelamente, el presidente de Finlandia elige a los prefectos o gobernadores que ejercen el poder en cada una de las diecinueve provincias finlandesas (Pollitt y Bouckaert, 2010: 334). A pesar de la centralidad del presidente de la República finlandesa, el responsable de aprobar la legislación educativa es el Parlamento finés. De ahí la relevancia del Parlamento, en materia educativa.

Cabe destacar que, aunque la legislación no lo exija como un requisito, toda la legislación educativa es aprobada por mayorías parlamentarias y consensos políticos. Dichos consensos son consecuencia de una cultura multipartidista con una concepción estadista, iniciada tras la Segunda Guerra Mundial, y de la

estabilidad legislativa necesaria para la implementación de visiones compartidas y reformas educativas. Recordemos que el primer consenso en materia educativa de Finlandia se produjo en noviembre 1968, cuando Parlamento de Finlandia aprobó, por una mayoría sustancial, la escuela integral finlandesa (OCDE, 2011:119). La última ley educativa de Finlandia data de 1998, Ley de Educación Básica (*Basic Education Act (628/1998)*, en inglés).

Las leyes educativas finesas, a diferencia de la legislación educativa de España, se caracteriza por iluminar las líneas generales del sistema educativo, desarrollando así la visión establecida, y permitiendo que diferentes gobiernos puedan regentar la política educativa sin cambiar el texto jurídico y los consensos que lo precedieron. Como exponía una asesora de la Agencia Nacional para la Educación de Finlandia (*Finnish National Agency for Education (FNBE)*, en inglés) «Some governments empathize some aspect and other emphasizes another aspect. But the general picture is always the same. For instance, current government empathizes the education export⁵⁰» (FA_Silivan, 2018).

La virtud política de las leyes educativas reside en su capacidad de crear consensos políticos y asentar las bases para construir una política de excelencia que permita ser edificada por gobiernos de distintas ideologías. De forma metafórica podemos afirmar que la ley educativa es una hoja de papel que marca los márgenes sobre los cuales podemos escribir, es decir, implementar políticas públicas. En esta dirección, de igual manera que una hoja sin tinta no tiene valor, la tinta necesita de papel para ser valiosa. Así, las leyes educativas son necesarias para crear políticas educativas, pero será la calidad de las políticas implementadas las que tendrán impacto social y contribuirán a la transformación educativa. De lo contrario, las leyes educativas no contribuirán al incremento de la calidad de la educación, sino que conducirá al desgaste de la comunidad educativa y al soterramiento de la confianza en la educación ante un escenario de vaivenes legislativos.

⁵⁰ Traducción propia: «Algunos gobiernos enfatizan un aspecto y otros resaltan otro aspecto. Pero, la imagen general es siempre la misma. Por ejemplo, el gobierno actual enfatiza la exportación de la educación» (FA_Silivan, 2018).

Continuando con los organismos importantes en materia educativa finesa, el siguiente órgano educativo de relieve es el Ministerio de Educación finlandés⁵¹, quien se encarga de preparar los textos legislativos educativos que promulga el gobierno y, que posteriormente, aprueba el Parlamento con el beneplácito del Consejo de Estado. Entre las principales funciones del Ministerio de Educación encontramos: (a) preparar la legislación en materia de educación; (b) implementar la política educativa en su conjunto, desde la escuela comprensiva hasta las universidades; (c) distribuir las correspondientes partidas presupuestarias; y, por último, (d) gestionar los asuntos culturales, religiosos y deportivos (Ojanen, 2002: 10). Es por esto último que, el Ministerio de Educación, se denomina Ministerio de Educación y Cultura.

El Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia está asistido por dos agencias de notable funcionalidad y desempeño: el Centro Finlandés de Evaluación de la Educación (conocido como FINEEC por sus siglas en inglés) y, hasta 2017, por la mencionada Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE). Actualmente, las funciones de la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE) las realiza la Agencia Nacional por la Educación de Finlandia (*Finnish National Agency for Education* (EDUFI), en inglés) que mantiene la misma nomenclatura en finés, *opetushallitus*.

La Agencia Nacional de Educación de Finlandia (EDUFI) surge de la fusión de la señalada Junta y el Centro de Movilidad Internacional (*Center for International Mobility and Cooperation* (CIMO), en inglés), que dependía del Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia. Antes de la década de los noventa del siglo XX dichos órganos formaban parte de la misma organización, pero el Gobierno finlandés decidió, por aquel entonces, dividirlo. En 2017, el gobierno finlandés toma la determinación de fusionarlos de nuevo alegando razones económicas de eficiencia, aunque ambas siguen operando de forma autónoma y separada (FA_Sullivan, 2018). En este sentido, dicha agencia tiene una estructura

⁵¹ Existen sectores educativos importantes que no están bajo la autoridad del Ministerio de Educación como son: la formación militar que pertenece al Ministerio de Defensa y la formación de la policía, del personal del servicio de aduana y de los bomberos, gestionado por el Ministerio de Interior.

administrativa propia formada por una junta principal, cuyos miembros representan a las autoridades locales, a los docentes y a los agentes sociales; y, por seis departamentos: (a) Educación General y Educación y Cuidado a la Primera Infancia; (b) Educación Vocacional y Entrenamiento; (c) Servicios de Internacionalización; (d) Servicios para el Sector Educativo; (e) Servicios Administrativos; y, (f) Educación en sueco. A pesar de la transformación formal del organismo, se mantiene la voluntad de seguir monitorizando la educación de forma apolítica y, también, dado su éxito en PISA, de seguir promocionando el sistema educativo finlandés a nivel internacional. Ejemplo de esto último, es la colaboración con el proyecto *Excellence in Education* que ofrece asesoramiento para exportar la educación finlandesa a otros países.

En relación al Centro Finlandés de Evaluación de la Educación⁵² (FINNEC) su creación como una agencia independiente data del 1 de mayo de 2014 con el objetivo de aplicar el procedimiento de hacer limpieza y fusionar tres agencias de evaluación: (a) el Consejo finlandés de Evaluación de la Educación Superior (*Finnish Higher Education Evaluation Council* (FINHEEC), en inglés); (b) el Consejo finlandés de Evaluación de la Educación (*The Finnish Education Evaluation Council*, en inglés); y (c) la Unidad de la Junta Nacional de Educación para la Evaluación de los Resultados del Aprendizaje (*The National Board of Education's Unit for Evaluation of Learning Outcomes*, en inglés) (FINEEC, 2016a: 14). Su función consiste en evaluar la educación a nivel nacional, desde la educación preescolar hasta la educación superior. El hecho de que la evaluación la realice una agencia independiente, y no el Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia, es un ejemplo más de la configuración de una administración pública educativa basada en el modelo postburocrático y no en la administración weberiana. En este sentido, la evaluación la tiene que realizar una institución independiente para ofrecer datos objetivos.

El Centro Finlandés de Evaluación de la Educación (FINEEC) está compuesto por un Consejo de Evaluación, el Comité de Evaluación de la Educación Superior

⁵² Sus funciones están reguladas por dos normativas, la Ley 1295/2013 y el Decreto del Gobierno 1317/2013.

y tres unidades: (a) la Unidad de Educación General y Educación Infantil; (b) la Unidad de Educación Vocacional, y (c) la Unidad de Educación Superior y Educación de Adultos Liberales. En relación con los dos principales órganos cabe poner de manifiesto que, por un lado, el Consejo de Evaluación es designado por el Gobierno y tiene competencias para monitorear y desarrollar las operaciones de centro y elaborar políticas estratégicas; y, por otro lado, el Comité de Evaluación de la Educación Superior tiene competencias sobre la evaluación de la educación superior. En total, trabajan aproximadamente cincuenta personas repartidas entre la oficina principal situada en Helsinki y la subsidiaria en Jyväskylä.

La creación del Centro Finlandés de Evaluación de la Educación (FINEEC), responde a la centralidad que las autoridades educativas finlandesas otorgan a la evaluación que, en un escenario de descentralización educativa, actúa como un mecanismo de garantía de la calidad de la educación. Como veremos en detalle en las próximas páginas, la evaluación es una herramienta clave para la construcción de una política educativa de excelencia tras la implementación de la estrategia del control. En esta línea, las evaluaciones producen información que permiten conocer el estado de la educación y, por tanto, tomar decisiones a nivel local, regional o estatal. Así, el Centro Finlandés de Evaluación de la Educación (FINEEC) ofrece actividades de evaluación gratuitas y otras mediante pagos. El Centro Finlandés de Evaluación de la Educación (FINECC), al igual que lo hacía la Junta Nacional de Educación de Finlandia (FNBE, a partir de ahora) (FNBE, 2015: 8), trata como clientes a aquellas instituciones educativas que tienen interés en sus servicios. Dicho tratamiento ilustra el impacto terminológico de la nueva gestión pública en la política educativa finlandesa. Cabe destacar al respecto que, el término de cliente, no se emplea con una connotación empresarial sino como sinónimo de usuario, paciente o ciudadano, según el sector público. Así, consta en su web:

Alongside free evaluation activities, FINEEC also provides fee-based services to education organisations operating nationally or internationally, as well as to its other customers. Fee-based services are provided based on commissions, orders, requests or competitive tendering. Examples of FINEEC's fee-based services

include external audits/evaluations and engineering degree programme reviews. In addition, FINEEC provides basic education providers and schools that were not included in the sample for learning outcomes evaluation an opportunity to buy a corresponding evaluation. FINEEC may also provide its customers with short- and long-term training⁵³. (FINEEC, 2017)

El Centro Finlandés de Evaluación de la Educación (FINECC, a partir de ahora) evalúa la consecución de los objetivos establecidos en el currículo nacional elaborados por la otra agencia independiente, el FNBE. Desde 1990 se han elaborado tres currículos de educación básica (1994, 2004 y 2014) y dado el mayor protagonismo de los municipios en la concreción curricular y, por tanto, en la evaluación municipal de la educación, el FINECC trabaja juntamente con la Asociación finesa de Autoridades Locales y Regionales (*Kuntaliitto*, en finés; y *Association of Finnish Local and Regional Authorities* (AFLRA), en inglés).

Paralelamente a estos organismos, existen otras organizaciones relevantes. Por un lado, existe el sindicato de educación en Finlandia creado en 1973 (*Opetusalan Ammattijärjestö* (OAJ) en finés; y, *The Trade Union of Education in Finland*, en inglés) que representa al profesorado no universitario de Finlandia y al que pertenecen el 95% de ellos (Hammerness et al, 2017: 5; Sahlberg, 2015: 109). Es un sindicato no vinculado a ningún partido político, pero con un gran poder de negociación, fruto de ser el sindicato con mayor número de afiliados. Participan activamente en las decisiones de política educativa, trabajando juntamente con el Parlamento finés, el Gobierno, el Ministerio de Educación y Cultura, y el resto de las agencias independientes expuestas, así como con los medios de comunicación y las asociaciones de padres. Por otro lado, existe el *Kuntaliitto*, la organización que representa las autoridades locales y regionales, y defiende sus intereses en las políticas educativas.

⁵³ Traducción propia: «Además de las actividades de evaluación gratuitas, FINEEC también ofrece servicios de pago a organizaciones educativas que operan a nivel nacional o internacional, así como a sus otros clientes. Los servicios basados en honorarios se proporcionan en función de comisiones, pedidos, solicitudes o licitaciones competitivas. Ejemplos de los servicios basados en honorarios de FINEEC incluyen auditorías/evaluaciones externas y revisiones de programas de grado de ingeniería. Además, FINEEC proporciona a los proveedores de educación básica y las escuelas que no se incluyeron en la muestra para la evaluación de los resultados del aprendizaje la oportunidad de comprar una evaluación correspondiente. FINEEC también puede proporcionar a sus clientes capacitación a corto y largo plazo» (FINEEC, 2017).

4.1.5 Los objetivos de resultados y los presupuestos por rendimientos: los resultados educativos como principios rectores de acción

En 1987 Finlandia inició la aplicación de los presupuestos por objetivos en la administración pública finlandesa, normalizándose en toda la administración en 1994 (Pollitt y Bouckaert, 2010: 334). Los presupuestos por objetivos, también denominados presupuestos por rendimientos, es una herramienta de la nueva gestión pública que consiste en definir los outputs que los departamentos o las instituciones deben de conseguir con los recursos monetarios asignados (Osborne y Plastrik, 1998: 142). En materia educativa, los presupuestos por rendimientos y los objetivos de resultados se materializan en los presupuestos educativos. Concretamente, el Ministerio de Educación y Cultura financia la educación pública mediante partidas no desglosadas (Potenze, 2008: 12). En esta línea, el FNBE (ahora la EDUFI) dispone de una fórmula de equidad para elaborar dichos presupuestos educativos y, así, repartir de forma equitativa los recursos, recibiendo mayor financiación aquellos municipios que más lo necesitan (Hammerness et al, 2017: 4). Simultáneamente, también existen programas específicos nacionales para dotar de financiación extra a aquellos centros educativos con dificultades educativas especiales.

Una muestra de dicha política financiera se observa en la escuela de primaria de Saunakallio, situada en la localidad finesa de Järvenpää que, como explicaba su director, Pekka Tukonen, se encuentra en un barrio de alta complejidad y, por ello, recibe una mayor inversión financiera, tanto estatal como municipal, con el fin de revertir el efecto que variables socioeconómicas pueden generar en los resultados educativos. En palabras del propio Tukonen:

Estem en un barri relativament conflictiu, a nivell finlandès és conflictiu. L'atur és tres vegades més gran que a la resta de Järvenpää, per exemple. Hi ha molts alumnes que estan en risc d'exclusió social. Llavors, intentem evitar això amb aquests projectes nacionals que donen més suport per aquests barris⁵⁴.
(D_Tukonen, 2018)

⁵⁴ Traducción propia: «Estamos en un barrio relativamente conflictivo, a nivel finlandés es conflictivo. El paro es tres veces mayor que en el resto de Järvenpää, por ejemplo. Hay muchos alumnos que están en riesgo de exclusión social. Entonces, intentamos

Hi ha bonus [econòmic] per escoles amb moltes aules especials o molts immigrants. Hi ha uns criteris municipals que si ho compleixes, et donen el bonus. Nosaltres rebem aquests bonus⁵⁵. (D_Tukonen, 2018)

Una vez asignada la cuantía, el destino final de cada partida es decidido por el ayuntamiento y los propios centros educativos con el fin de cumplir con los objetivos que establece el currículo nacional (Potenze, 2008: 11). Así, las autoridades finlandesas aplican otra herramienta de la nueva gestión pública, los objetivos de resultados.

Los objetivos de resultados definen los objetivos a largo plazo que una determinada administración o institución debe de conseguir para materializar la visión de futuro. En este sentido, las autoridades finlandesas han aplicado los objetivos de resultados en diversos ámbitos, como muestra su formulación en el plan estratégico del gobierno de 2015 (antes mencionado) en el que se establecen los objetivos de resultados en el ámbito educativo, económico, social, entre otros (Sipilä, 2015). No obstante, el mayor impacto de esta herramienta de la nueva gestión pública, en términos de política educativa, se halla en la elaboración de los currículos educativos desde la década de los noventa del siglo XX (Kuusilehto-Awale y Lahtero, 2014: 13; Yliaska, 2015: 453).

Antes de la década de los noventa, la administración educativa finesa elaboraba unos currículos preceptivos que regulaban la instrucción escolar de forma tan detallada que dejaba poca libertad al profesional docente. De modo que se elaboraban bajo el paradigma de la administración pública tradicional. Sin embargo, en la década de los noventa, con la implementación de la nueva gestión pública, se dejaron de elaborar dichos planes educativos minuciosos y se pasó a establecer los objetivos finales que debían de alcanzar los estudiantes en cada etapa escolar, dejando libertad profesional al docente para conseguir dichos objetivos (Melgarejo, 2005a). «Whereas previously it was believed that

evitar esto con estos proyectos nacionales que dan más apoyo para estos barrios» (D_Tukonen, 2018).

⁵⁵ Traducción propia: «Hay bonus [económico] para escuelas con muchas aulas especiales o muchos inmigrantes. Hay unos criterios municipales que si lo cumples, te dan el bonus. Nosotros recibimos estos bonus» (D_Tukonen, 2018).

the goals of education could be achieved by strict norm steering, the conviction now was that the only way was to set national core goals and evaluate the achievements afterwards⁵⁶» (Simola et al, 2017: 72)

Así, los objetivos de resultados se materializan en los currículos educativos fineses de forma que estos establecen qué competencias deben de adquirir los estudiantes al finalizar cada etapa educativa y son los propios profesores los que deciden qué método emplean en sus clases para alcanzar dichos objetivos, gozando así de gran autonomía, tras la implementación de la estrategia del control, también conocida como descentralización educativa o autonomía escolar. Por tanto, los currículos escolares se focalizan, principalmente, en los resultados educativos (outcomes) y, menos, en los métodos educativos (procesos) que se deben de seguir para conseguir dichos objetivos. De modo que, en términos de gestión pública, los objetivos de resultados sustituyeron el control de los inputs y los procesos por el de los outputs y outcomes para aumentar la calidad de la política educativa finesa (Osborne y Plastrik, 2003: 393).

Aunque la estrategia del control, relacionada con la descentralización educativa o autonomía escolar, será descrita con detalle en las siguientes páginas, cabe anunciar aquí que la implementación de los objetivos de resultados en los currículos es consecuencia de la aplicación de dicha estrategia de la nueva gestión pública. Como se ha anunciado, la primera aplicación de los objetivos de resultados en los currículos escolares se inicia en la década de los noventa del siglo XX, periodo en el que se generaliza la descentralización educativa en territorio finés. Dicho hecho, lejos de ser un acontecimiento casual, nos evidencia una relación causal. Es decir, la implementación de la estrategia del control tiene como requisito *sine qua non* la aplicación de la herramienta de los objetivos de resultados. Veámoslo en detalle.

⁵⁶ Traducción propia: «Mientras que anteriormente se creía que los objetivos de la educación podían alcanzarse siguiendo una estricta norma, la convicción ahora era que la única forma era establecer objetivos centrales nacionales y evaluar los logros posteriores» (Simola et al, 2017: 72).

La autonomía escolar requiere de la transformación del rol desempeñado, tradicionalmente, por la administración educativa central. Es decir, la administración central, sea el Ministerio de Educación u órgano equivalente, en un contexto de autonomía escolar debe abandonar la elaboración de unos currículos escolares detallistas, que vislumbran su concepción centralizada de la administración pública y su pretensión homogeneizadora, y debe limitarse a fijar los objetivos finales que deben de conseguir todos los estudiantes, evaluando la consecución de los mismos. Dejando así libertad a los centros y a los docentes sobre los métodos pedagógicos, financieros y organizativos más eficaces de los que dispone para conseguir dichos objetivos, reconociendo así la heterogeneidad de los alumnos, de los centros escolares y de los municipios. Hablar de autonomía escolar con unos currículos y normativa educativa minuciosa, característica del enfoque burocrático, significa deshabilitar *de facto* la capacidad de toma de decisiones propia de los centros escolares y, por ende, vaciar de contenido semántico a la palabra autonomía y banalizar su uso. De ahí que para hablar de autonomía escolar real y palpable, por tanto, ni ficticia ni abstracta, se requiere, en primera instancia, de la transformación del rol administrativo desempeñado por los organismos educativos superiores.

En este sentido, la concepción weberiana en la que la regulación pormenorizada deja poco margen de autonomía a los centros e impone una visión homogeneizadora de las políticas educativas, debe dejar paso una concepción basada en la nueva gestión pública, en la que se dé autonomía real y, por ende, poder de decisión a los actores políticos y sociales situados en la base del escalafón administrativo, en nuestro caso a los docentes, reconociendo así la heterogeneidad como una realidad, pero sobre todo, un valor sobre el que construir una política educativa de excelencia para todos los niños y niñas, independientemente de su situación de partida.

Esta transformación de rol de la administración educativa, como muestra el caso finés, no está sometida al terreno de lo imposible, sino todo lo contrario. Como resumiera el ya mencionado Laukkanen (1994, 1997, 1998), miembro del FNBE en la década de los noventa y gran conocedor de la transformación en términos de gestión pública del sistema educativo finés, en Finlandia el control normativo

y centralizado del gobierno sobre las escuelas y los docentes fue reemplazado por el enfoque de gestión por resultados. Laukkanen (2008: 309) describía el modelo de gestión weberiana en los currículos escolares como «Schools had to follow the very detailed, nationally authorised curriculum including 700 pages in very small font meticulously⁵⁷». Así, antes de la década de los noventa, en la que la política educativa finesa estaba muy regida por el paradigma weberiano, el Ministerio de Educación elaboraba un currículo muy estricto y detallado (Andere, 2014; Aho et al, 2006; Melgarejo, 2005a; Laukkanen, 2006). Sin embargo, con la creación del FNBE (1991) y la promoción de la autonomía escolar, se decidió aplicar los objetivos de resultados, pasando de unos currículos escolares preceptivos y detallados a los currículos que establecían los objetivos finales que debían de alcanzar los estudiantes en cada etapa escolar (Melgarejo, 2005a). Fue entonces, cuando la política educativa finlandesa dejó de ser gestionada por una administración pública tradicional de carácter burocrático y empezó a ser gestionada por una administración basada en unos objetivos concretos y evaluables, como promueve la nueva gestión pública, en un contexto de autonomía escolar o descentralización educativa.

La gestión pública basada en los objetivos de resultados y aplicada a los currículos escolares, como recogen Osborne y Plastrik (2003: 54), significa escoger un reducido número de objetivos que, en el caso de la política educativa, los municipios y, sobre todo, las escuelas deben de alcanzar. Por tanto requiere, por un lado, establecer cuáles son esos objetivos fundamentales, por ende, discernir entre objetivos fundamentales y secundarios; y, por otro lado, exponerlos de forma amplia, para no obstaculizar la autonomía escolar, pero que, a su vez, puedan ser objeto de evaluación por parte de la administración educativa central con el fin de que la autonomía escolar no dé lugar a un estado de la educación desigual, erosionante de la equidad y la excelencia. En conclusión, como destacase Laukkanen (2006), los currículos escolares deben apuntar los objetivos educativos a conseguir y los municipios y las escuelas

⁵⁷ Traducción propia: «Las escuelas tenían que seguir el plan de estudios muy detallado y autorizado a nivel nacional que estaba compuesto por 700 páginas redactadas minuciosamente» (Laukkanen, 2008: 309).

deben de adaptarlos a su realidad y, posteriormente, se deben de evaluar su consecución. En sus propias palabras:

El 1994 [...] es va introduir un canvi important amb la finalitat de reduir el protagonisme de l'Administració central en la presa de decisions sobre els continguts i objectius docents (National Board of Education [Consell Nacional d'Educació] 1994). El Consell Nacional d'Educació només va apuntar uns objectius i continguts molt amplis per a l'ensenyament de les diferents assignatures. Els municipis i, en última instància, les escoles van crear els seus propis plans d'estudis partint del pla d'estudis nacional. Dins d'aquests plans es podien prendre en consideració les necessitats locals i es podien aprofitar característiques especials de l'escola⁵⁸. (Laukkanen, 2006: 13)

After implementation of the 1994 national framework curriculum, central steering of the education system was perhaps the lightest in the world. It is worth knowing that the 1994 national core curriculum only included some 110 pages (National Board of Education 1994). That was all that the central administration wanted to say about all subjects for the whole 9-year long basic education. The document outlined the general objectives of various subjects for the whole of basic education. For mathematics, for example, teaching the core curriculum only took up 3.5 pages and 6 pages for foreign languages⁵⁹. (Lakkanen, 2008: 318)

Tras lo expuesto, mientras que el currículo de 1994 tenía solo ciento diez páginas, en las que se establecía cuáles eran los objetivos para cada etapa y grado, en la reforma del currículo de 2004, se aumentó la especificación

⁵⁸ Traducción propia: «En 1994, [...], se introdujo un cambio importante con el fin de reducir el protagonismo de la Administración central en la toma de decisiones sobre los contenidos y objetivos docentes (National Board of Education [Consejo Nacional de Educación] 1994). El Consejo Nacional de Educación solo apuntó unos objetivos y contenidos muy amplios para la enseñanza de las diferentes asignaturas. Los municipios y, en última instancia, las escuelas crearon sus propios planes de estudios en base al plan de estudios nacional. Dentro de estos planes se podían tomar en consideración las necesidades locales y se podían aprovechar características especiales de la escuela» (Laukkanen, 2006: 13).

⁵⁹ Traducción propia: «Después de la implementación del currículo del marco nacional de 1994, la dirección central del sistema educativo fue quizás la más ligera del mundo. Vale la pena saber que el plan de estudios básico nacional de 1994 solo incluía unas 110 páginas (National Board of Education 1994). Eso fue todo lo que la administración central quiso decir sobre todos los temas para toda la educación básica de 9 años. El documento delineó los objetivos generales de varias materias para toda la educación básica. Para las matemáticas, por ejemplo, la enseñanza del plan de estudios básico solo ocupaba 3,5 páginas y 6 páginas para idiomas extranjeros» (Laukkanen, 2006: 13).

curricular como consecuencia de las diferencias, en términos de rendimiento, que se observaron entre algunas escuelas finlandesas (Enkvist, 2010: 58 y 62). Gracias a la evaluación, cuya función esencial es velar porque el reconocimiento de la heterogeneidad y autonomía escolar no genere desigualdades, las autoridades educativas finlandesas fueron conscientes de dichos pequeños desequilibrios y corrigieron así los objetivos de resultados. Concretamente aumentaron su nivel de concreción, pero manteniendo la autonomía escolar y municipal para alcanzarlos. Como se analizará en detalle en las próximas páginas, la evaluación es la tercera pieza fundamental para garantizar una eficaz implementación de la estrategia del control, como destacase Vilho Hirvi, director general del FNBE durante la década de los noventa del siglo XX:

Genuine management by results in the educational sector has two fundamental elements: first, a steering unit that sets the goals resources, and second, a level that creates the products and services, i.e., the schools...The National Curriculum Framework sets the central objectives for learning and education that define the teaching objectives for obligatory, optional and elective subjects, etc. The municipal or school-based curriculum, in turn, express how these objectives are to be achieved...the evaluation of efficiency means assessing how to main idea and the main objectives in the area in question have been realized⁶⁰. (Simola et al, 2017: 11)

Retomando la reforma curricular de 2004, la mayor precisión en su configuración fue describa por Laukkanen de la siguiente forma:

In the latest change to the national core curriculum, implemented by the municipalities at the beginning of the 2006–2007 school year at the latest, steering is more detailed (Finnish National Board of Education 2004). The national document concerned contains around 320 pages. It devotes 9.5 pages to mathematics and 18.5 pages to foreign languages. A big change compared with earlier

⁶⁰ Traducción propia: «La gestión genuina por resultados en el sector educativo tiene dos elementos fundamentales: primero, una unidad de dirección que dirige los recursos hacia los objetivos, y segundo, un nivel que crea los productos y servicios, es decir, las escuelas ... El Marco de Currículo Nacional establece los objetivos centrales para el aprendizaje y la educación que definen los objetivos de la enseñanza para asignaturas obligatorias, optativas y de libre elección, etc. El currículo municipal o escolar, a su vez, expresa cómo se lograrán estos objetivos... la evaluación de la eficiencia significa evaluar cómo las ideas y los objetivos principales en una área concreta se han alcanzado» (Simola et al, 2017: 11).

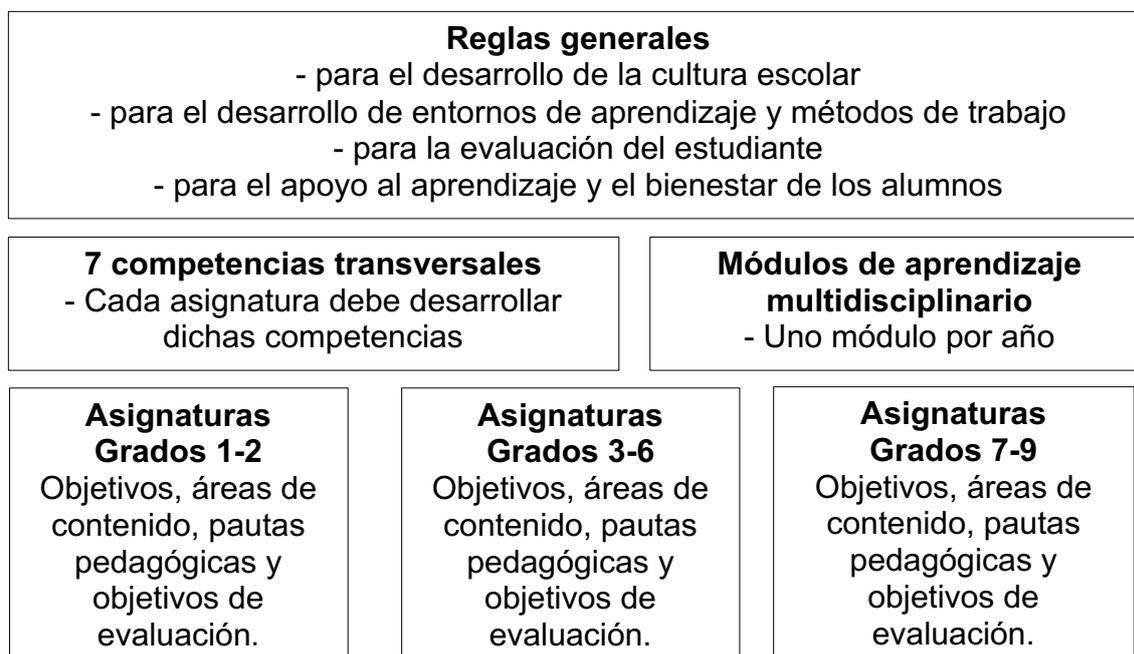
national guidelines is that educational objectives have been set not just for the whole 9 years of education, but for the second grade, sixth grade and the ninth grade, for instance. The cutting points (grades) for objectives in different subjects have been chosen differently. These objectives have been set in the form of criteria for good performance⁶¹. (Lakkanen, 2008: 318)

Así, el currículo de 2004 tuvo una extensión total de 320 páginas, que sirvieron de base uniforme para que los propios municipios y escuelas adaptaran dicho plan de estudios a sus contextos y necesidades, decidiéndose conjuntamente como alcanzar los objetivos. El actual currículo de 2014 tiene una extensión de casi quinientas páginas, dividido en cuatro grandes bloques: reglas generales, las siete competencias transversales, los módulos de aprendizaje multidisciplinario y las asignaturas (ver figura 4).

En el caso de la última reforma curricular, los objetivos de resultados no se establecen para cada grado sino en los cursos de transición entre etapas, por ejemplo, en los grados uno y dos, grados de tres y cinco, y los grados seis y siete. Desde el análisis politológico y la gestión pública (no pedagógico) y en relación con la herramienta de gestión de los objetivos de resultados, cabe destacar que la renovación de los currículos finlandeses está muy unida a la renovación de las visiones. Como señalan Osborne y Plastrik (2003: 50) «desgraciadamente, si solo se *establecen* objetivos de resultados no se cambia gran cosa. La clave es *utilizarlos* con el fin de cambiar las prioridades e impulsar mejoras en todo el sistema». Es decir, los objetivos educativos de los sucesivos currículos finlandeses sufren cambios para adaptarse a las nuevas visiones educativas del país y, por tanto, para introducir cambios en el sistema educativo finlandés.

⁶¹ Traducción propia: «En el último cambio del plan de estudios central, implementado por los municipios a principios del año escolar 2006-2007, la dirección es más detallada. El documento nacional en cuestión contiene alrededor de 320 páginas. Dedicó 9,5 páginas a las matemáticas y 18,5 páginas a los idiomas extranjeros. Un gran cambio comparado con las pautas nacionales anteriores es que los objetivos educativos se han establecido no solo para los 9 años completos de educación, sino para el segundo grado, el sexto grado y el noveno grado, por ejemplo. Los puntos de corte (grados) para los objetivos en diferentes materias se han elegido de forma diferente. Estos objetivos se han establecido en forma de criterios para un buen rendimiento» (Lakkanen, 2008: 318).

Figura 4. Estructura del Plan de Estudios Básicos de 2014



Fuente: Vitikka (2015)

Dicho en otras palabras, los objetivos de resultados son la brújula que conducen al destino marcado por las visiones. Ejemplo de ello es que, en la última reforma educativa finlandesa, la renovación de la visión y del currículo escolar se realizó de forma paralela. Así, los currículos escolares, elaborados mediante la herramienta de los objetivos de resultados, se convierten en una guía en la que se fijan las metas a conseguir. Seguidamente, mediante la implementación de la estrategia del control, serán los municipios y las escuelas como actores políticos y educativos los que se encargarán de desarrollarlos y alcanzarlos. Así, lo exponía una asesora de la agencia EDUFI:

Curricula is the big guideline, it is like an umbrella. It describes the goals, what have to reach in basic education in every subject. And then, every municipality makes their own curricula according to the guideline. And then, depend on the size of the municipality, every school makes their own curricula or if it is a very small town or

village, it is enough to have the municipality curricula⁶².
(FA_Silivan, 2018)

Para finalizar hay que reseñar que los objetivos de resultados dotan de estabilidad, equilibrio y transparencia al sistema educativo a la vez que permiten evaluar si se consiguen o no dichos objetivos. Las políticas públicas que operan bajo el techo del modelo burocrático, como recogen Osborne y Plastrik (2003: 50), suelen elaborarse sin objetivos claros que dificultan su medición y evaluación. Dicha forma de elaboración no es casual sino fruto de una formulación de las políticas públicas que responde a un proceso *ad hoc* y político, influido por las elecciones, los juegos de poder, los medios de comunicación, los escándalos políticos, entre otros. Establecer objetivos de resultados no elimina lo anterior, pero fomenta la transparencia y la mediación de los resultados y, por tanto, la rendición de cuentas en aras de una educación de calidad.

Hoy en día la herramienta de los objetivos de resultados está plenamente normalizada en los centros escolares fineses, pero cabe recordar que las autoridades educativas finlandesas no siempre han empleado dicha técnica de la nueva gestión pública. En este sentido, y teniendo en cuenta que la presente investigación persigue el fin de conocer cuál es la combinación de estrategias y enfoques que han hecho un caso de éxito educativo, cabe reseñar que la formulación de los currículos como un instrumento guía para los docentes es resultado de la implementación de la estrategia del control que requiere de la herramienta de los objetivos de resultado de la estrategia central para garantizar la autonomía del profesorado y el cumplimiento de unos estándares de calidad escolar mínimos, partiendo de la concepción del niño y niña como centro de la política educativa, como será analizado en la estrategia del cliente. Esta garantía, como se afrontará en breve, es asegurada por unos mecanismos de evaluación potentes que no fomentan la competitividad entre las escuelas como medio para alcanzar la excelencia, sino la colaboración, el apoyo y la

⁶² Traducción propia: «El currículo es la gran guía, es como un paraguas. Describe los objetivos, lo que debe alcanzarse en la educación básica en cada materia. Luego, cada municipalidad hace su propio currículo de acuerdo con la guía. Así, dependiendo del tamaño del municipio, cada escuela hace su propio plan de estudios o si se trata de un pueblo muy pequeño, es suficiente tener el currículo del municipio» (FA_Silivan, 2018).

corresponsabilidad entre la administración educativa central, los municipios y los centros educativos para alcanzar una política educativa de excelencia para todos.

4.1.6 Los exámenes de programas: la estructura del sistema educativo finlandés

Finlandia ha aplicado la herramienta de los exámenes de programas de forma recurrente en la configuración de su política educativa. Dicha herramienta de la nueva gestión pública consiste en examinar si los programas vigentes responden a las necesidades de la sociedad, son eficaces o concuerdan con la visión de futuro establecida. Si, por el contrario, ya no satisfacen las demandas del momento, son ineficaces o entran en colisión con la visión de futuro, se opta por suprimirlos, reformarlos o reestructurarlos (Osborne y Plastrik, 2003: 96–106). A nivel micro, un ejemplo de los exámenes de programas son las revisiones curriculares que se realizan cada diez años. A nivel macro, el ejemplo histórico de los exámenes de programas fue la revisión y reestructuración de la estructura del sistema educativo a inicios de la década de los setenta del siglo XX.

Antes de 1970, el sistema educativo finlandés se estructuraba en tres niveles. Como se ha expuesto con anterioridad, tras los años de escolaridad básica, los alumnos y alumnas debían de elegir entre la escuela de gramática y la escuela cívica (Aho et al, 2006: 5). Dicha estructura no estaba en consonancia con el primer *visioning* y con el valor de la igualdad, de ahí que se decidiera reformar el sistema escolar e implementar la escuela comprensiva. De modo que, a partir de 1970, el sistema educativo finlandés se organizó en cuatro niveles: la educación preescolar, la educación básica o comprensiva (de los siete años hasta los dieciséis años), la educación secundaria superior (bachillerato o formación profesional básica) y la educación superior (las universidades o escuelas superiores profesionales).

4.1.6.1 Educación preescolar

Finlandia concibe la educación infantil en dos etapas: desde el nacimiento hasta la edad de seis años, y de los seis a los siete años. En la primera etapa, los niños

pueden ir a guarderías o a grupos de menores atendidos en residencias infantiles, cuyo coste corre a cargo de los progenitores. El pago de las tasas se determina con equidad en función de los recursos y tamaño de la familia (Määttä y Uusiautti, 2013: 3 y ss; OCDE, 1995: 363). Estas instituciones, que atienden a los niños y niñas de los cero a los seis años, reciben el nombre de jardines de infancia o servicios de educación y cuidado infantil. Este servicio es proporcionado por las autoridades de bienestar social junto con el municipio. Paralelamente, hay madres que se encargan de cuidar a los pequeños y el municipio suele correr con los gastos (Gutiérrez, 2015; Kumpulainen, 2018: 9). En este caso, aplican el procedimiento de capacitación de la comunidad, que consiste en trasladar el control de la toma de decisiones y las responsabilidades del gobierno a la comunidad (Osborne y Plastrik, 2003: 485). En este caso, a un grupo de madres particulares, con formación específica para el cuidado de menores, que atienden a los niños y niñas en sus hogares y, por tanto, no es una institución pública la encargada de la atención infantil.

Para la gestión pedagógica de estos centros, el país solo dispone de unas directrices que usan las distintas localidades, sintetizadas en el documento de *Educación y el Cuidado de la Infancia*. Como afirma Lavonen, decano de Educación de la Universidad de Helsinki, «cada municipio tiene sus guarderías, pero es un servicio más bien lúdico» (Gutiérrez, 2015; Määttä y Uusiautti, 2013). Cabe destacar que, durante esta etapa, Finlandia potencia la Teoría del apego⁶³ y, por ende, fomenta los permisos de maternidad, paternidad y parentales amplios con el fin de que los progenitores pasen los primeros meses y años con sus hijos (ver tabla 26). En Finlandia, cuando en una familia nace un niño, los padres tienen derecho a solicitar el permiso de maternidad o paternidad

⁶³ La Teoría del apego fue formulada por Bowlby (1993) a partir de su trabajo en instituciones con niños privados de la figura materna. Dicho autor llegó a la conclusión que los bebés en sus primeros años de vida deben ser criados en una atmósfera cálida y estar unidos a su madre (o persona que hace la función de ésta) por un vínculo afectivo, que se rompe, cuando la crianza se realiza en una institución, lo que Rygaard (2008) denomina desactivación del apego. El concepto de apego, hace referencia a los vínculos afectivos, que en un inicio se da entre el niño o la niña y los padres y después entre adultos. La función de la figura de apego es proporcionar, en los primeros años de vida, seguridad, protección y cuidado al individuo apegado, por lo que se consideraría muy importante la figura materna y paterna (o figura equivalente) como responsables de la socialización del nuevo individuo y en la construcción de la identidad.

correspondiente. Durante estos permisos, si se dispone de un convenio colectivo que así lo especifique, se percibe un salario de la empresa, pero, en caso contrario, no. Actualmente, esta es una medida debatida en Finlandia. Una vez finalizado el permiso, el trabajador tiene derecho a volver de nuevo a su puesto de trabajo o a una función equivalente en el mismo centro.

Tabla 26. Tipología de permisos de maternidad/paternidad y duración en Finlandia

Tipología	Contenido
Permiso de maternidad	Con carácter general, el subsidio tendrá una duración de 105 días laborables.
Permiso de paternidad	Con carácter general, la duración total del permiso de paternidad es de 54 días laborables.
Permiso parental	Se solicita después del permiso de maternidad o paternidad y tiene una duración de 158 días laborables. No cabe la posibilidad de que ambos, padre y madre, disfruten del permiso parental de forma simultánea.
Permiso para cuidados	Con posterioridad al permiso parental, el padre o la madre podrán continuar cuidando a su hijo o hija hasta que el niño o la niña cumpla 3 años solicitando un permiso para cuidados sin retribución.
Permiso para cuidados a tiempo parcial	Sin la necesidad de un acuerdo previo entre empresario y trabajador, los padres podrán realizar una jornada laboral más reducida, hasta que su hijo haya finalizado el segundo curso de la escuela.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (España) e Infopankki (Finlandia). Los datos que se recogen en la tabla hacen referencia al carácter general del permiso, no se tiene en cuenta casos como hijos adoptados o con discapacidad

La segunda etapa se inicia cuando los niños y niñas finlandeses cumplen seis años. Desde entonces, todos los niños y niñas finlandeses tienen derecho a una educación preescolar gratuita. Este derecho es una obligación desde el año 2015, año en el que estos servicios pasaron a ser responsabilidad del Ministerio de Educación y Cultura. Anteriormente, la competencia recaía en el Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad (Kumpulainen, 2018: 9). Dicha etapa recibe propiamente el nombre de educación preescolar y solo comprende un tramo de edad, de los seis a los siete años, es decir, justo antes de empezar lo que en Catalunya se denomina educación primaria y, en Finlandia, educación básica o comprensiva. Así, se ofrece un año previo a la entrada en la educación básica (Jakku-Shivonen y Niemi, 2011: 127). Cada autoridad local decide si imparte la educación preescolar en escuelas, jardines de infancia u otro centro (DNFE, 2007: 6). Asimismo, cada autoridad local elabora su propio currículo a partir del marco establecido por el FNBE (ahora la agencia EDUFI). A nivel pedagógico, el objetivo de este primer nivel escolar es fortalecer las aptitudes de aprendizaje, enseñando nuevos conocimientos y capacidades a través de los juegos (Hyvonen 2011; Ojanen, 2002: 3).

4.1.6.2 Educación básica o comprensiva

Tras la educación preescolar, se erige la educación básica o comprensiva (*Peruskoulu alakoulu*, en finés). Desde 1977, la educación básica comprende nueve cursos que se inician cuando los niños y niñas finlandeses cumplen siete años y finaliza a los dieciséis años. La escuela comprensiva se inicia a los siete años, porque como expusiera la directora de educación preescolar y básica de Finlandia en 2007, Irmeli Halinen, «antes los cerebros no están listos. Nuestras investigaciones neurológicas muestran que antes de esa edad, el desarrollo cerebral y físico no es el apropiado para el aprendizaje académico» (De Vedia, 2007: 13). Por tanto, un ejemplo más de la igualdad basada en la evidencia científica del sistema educativo finlandés.

Hasta 1999, la escuela comprensiva diferenciaba entre dos niveles, inferior y superior. Sin embargo, fruto de un nuevo examen de programa, se promulgó la

la Ley de Educación Básica (628/1998)⁶⁴ (DNFE, 2007: 6) en el que se eliminó dicha diferenciación. Desde entonces, no existe diferenciación entre los diferentes grados o cursos. La prestación de la educación básica está a cargo de los municipios que son los responsables de designar una plaza escolar a cada alumno cerca de su residencia (DNFE, 2007: 6) y de organizar el transporte para las distancias superiores a cinco kilómetros (Jakku-Shivonen y Niemi, 2011: 27).

El año escolar comprende ciento noventa días, iniciándose a mediados de agosto y finalizando a finales de mayo. Durante el año escolar hay varios períodos de vacaciones: en otoño, en navidad y una semana de vacaciones de esquí en febrero o marzo (Ojanen, 2002: 4). Además, existe autonomía local para decidir las vacaciones extraordinarias. Las escuelas funcionan cinco días a la semana, y el mínimo de sesiones semanales varía entre diecinueve y treinta, según el nivel y número de asignaturas opcionales (DNFE, 2007: 7).

Durante los primeros seis años, las clases son impartidas por profesores de aula que están a cargo de todas o casi todas las materias. En los tres últimos años, las clases están a cargo de los profesores de materia, encargados de una asignatura concreta (matemáticas, biología, música, etc.). El objetivo principal de este nivel educativo es apoyar el desarrollo integral de los alumnos como individuos y miembros de la sociedad éticamente responsables. La educación básica pone énfasis en la enseñanza de los conocimientos y las destrezas necesarias para la vida (Ojanen, 2002: 4). Las materias de la escuela básica son la lengua materna (finlandés o sueco), el otro idioma nacional, idiomas extranjeros, matemáticas, física, química, historia, instrucción cívica, educación física, música, artes plásticas, manualidades, economía doméstica, religión o educación ético-filosófica, biología, geografía y medio ambiente. En algunos cursos, los alumnos también pueden elegir asignaturas optativas según sus intereses (Ojanen, 2002: 4). Las clases tienen, normalmente, una duración de cuarenta y cinco minutos seguidas de quince minutos de descanso (Melgarejo, 2013: 106; Walker 2017). La escuela básica no otorga títulos, pero es necesaria su superación para acceder a la educación secundaria superior.

⁶⁴ La ley entró en vigor el 1 de enero de 1999.

Durante los primeros años de implementación de la escuela comprensiva se realizó un segundo examen de programas en relación con la práctica educativa de la repetición de curso. Por aquel entonces, la repetición era una práctica común. Como señalase Sahlberg (2013a: 108) «en algunos casos, un estudiante repetía el 3º grado de la escuela de primaria con el fin de mejorar el conocimiento y las aptitudes requeridos para el examen de ingreso a la escuela de gramática de final de 4º grado». Pero en la década de los setenta, la investigación científica empezó a mostrar indicios de que la repetición desmoralizaba psicológicamente y, raramente, mejoraba las expectativas académicas de los estudiantes. En esta línea, los sectores educativos empezaron a pensar que la repetición comportaba un estigma educativo y que podía tener un impacto negativo en la autoestima de los alumnos y, por ende, en su motivación y esfuerzo por aprender. Paralelamente, existían indicios que la repetición de curso generaba un efecto Pigmalión perverso, ya que los educadores reducían sus expectativas respecto a los alumnos que repetían (Sahlberg, 2013a: 109).

Como resultado de dicho hallazgo educativo, la política educativa finlandesa eliminó la repetición de curso, apostando por una promoción automática de curso, existiendo la posibilidad de repetir curso únicamente por circunstancias excepcionales, aplicándose la herramienta de exención, con una atención individual temprana. Por tanto, aplicándose la herramienta de exámenes de programas, se eliminó un programa, la repetición de curso, y se inició uno nuevo programa basado en el aprendizaje personalizado y la diversidad de aprendizaje. Este nuevo programa educativo se basó en «la suposición de que todos pueden alcanzar los objetivos comunes si el aprendizaje se organiza de acuerdo con las características y necesidades de cada alumno» (Sahlberg, 2013a: 109). Como resultado, cada niño tiene derecho a recibir un apoyo personalizado desde una edad muy temprana, proporcionado por profesionales capacitados y en el marco de la escolarización normal. Así, los alumnos con dificultades educativas detectadas en el primer curso de primaria tienen, desde ese momento, profesores de apoyo continuado (generalmente dentro del aula) a lo largo de toda su escolaridad (Melgarejo, 2008: 32), aplicándose la herramienta de valorar el fracaso. Dichos profesores auxiliares, denominados *apulainen* en finés, suelen

tener una formación específica que equivaldría, en la homologación de estudios catalana y española, a un ciclo formativo de grado superior.

En 1980, la evidencia científica también mostró la ineficacia del *Streaming* o *Tracking of pupils*, que consiste en la segregación de los alumnos por niveles de rendimiento académico en las distintas materias. Como consecuencia, aplicando nuevamente la herramienta de exámenes de programas, Finlandia abolió dicho programa educativo en 1985 (Aho et al, 2006: 25; OCDE, 2011: 120), al mismo tiempo que dejó de regular la ratio de alumnos por clase, adquiriendo libertad docente para establecerlo, «At the same time (1985), legislation was changed to include no more rules on minimum or maximum sizes of teaching groups. As a result of this change, schools received complete freedom to decide on how to form teaching groups⁶⁵» (Laukkanen, 2008: 313).

Lo expuesto ilustra cómo las evidencias científicas dan lugar en Finlandia a reformas en la política educativa, aplicando la herramienta de la nueva gestión pública de exámenes de programas. Los exámenes de programas, en términos de políticas públicas, son un componente emergente en la fase evaluativa de las políticas públicas, concretamente, en las evaluaciones de carácter acumulativo (Palumbo, 1987); es decir, aquellas que permiten analizar los resultados e impactos de un programa, plan o proyecto, clarificando si la intervención ha tenido el impacto social deseado o, si más bien, no ha tenido impacto o este ha estado negativo. Finlandia realiza exámenes de programa fruto de la aplicación de dicha tipología de evaluación y de la notoria importancia que adquieren las evidencias científicas en la formulación de las políticas públicas educativas. Todo ello, con el fin de construir una política educativa de excelencia. En este sentido, cuando la ciencia pone de manifiesto que una práctica es ineficaz, las autoridades políticas educativas no titubean en su supresión. Dicha contundencia es resultado de la convicción finesa de relegar cualquier interés laboral o corporativo ante el deber prioritario de garantizar el derecho a una

⁶⁵ Traducción propia: «Al mismo tiempo (1985), la legislación fue cambiada para dejar de incluir más reglas sobre tamaños mínimos o máximos de grupos de enseñanza. Como resultado de este cambio, las escuelas recibieron completa libertad para decidir cómo formar grupos de enseñanza» (Laukkanen, 2008: 313).

educación de calidad a todos los niños y niñas finlandeses. Dicho compromiso se adquiere al establecer al niño y la niña como centro gravitatorio de las políticas educativas, tal y como establece la estrategia del cliente. Como resultado de todo ello, la tasa de graduación al final de la educación secundaria obligatoria oscila entre un 94% y un 96% (Melgarejo, 2008: 30), y la repetición de curso es inferior al 6% (OECD, 2014).

4.1.6.3 Educación secundaria superior

Una vez finalizada la educación básica o comprensiva, desde 1985 los alumnos y alumnas finlandeses pueden elegir entre cursar bachillerato o formación profesional básica (Sahlberg, 2006a). Dichas instituciones educativas provienen, por un lado, de las escuelas de gramática y, por otro lado, de las escuelas cívicas (Aho et al, 2006: 25). Desde entonces, el 95% de los alumnos y alumnas fineses que acaban la escolarización básica deciden entre ambas formaciones superiores. Según fuentes finlandesas, la mitad del alumnado suele elegir estudiar bachillerato y, el resto, formación profesional básica (DNFE, 2007: 8).

El plan de estudios para ambas formaciones está diseñado para ser cursado en tres años, pero puede realizarse en un intervalo tiempo mayor o menor. Dicha educación se diferencia de la educación básica en el hecho que se estructura en asignaturas y para conseguir el título se deben de aprobar un mínimo de setenta y cinco asignaturas, cuarenta y cinco obligatorias y el resto optativas (Jakku-Shivonen y Niemi, 2011: 28). Esta formación en base en asignaturas es fruto de un examen de programa realizado en la década de los ochenta del siglo XX. Por aquel entonces, las pruebas piloto implementadas en el sistema educativo finlandés mostraron que la enseñanza basada en asignaturas daba mejores resultados que la enseñanza por cursos (Sahlberg, 2006a: 6).

Para acceder a la educación superior, todos los estudiantes de la educación secundaria superior deben de realizar una prueba nacional, el denominado *ylioppilastutkinto* en finés (conocido en inglés como *National Matriculation Examination*), similar a la prueba de selectividad implementada en Catalunya y España. Dicha prueba comprende exámenes sobre lengua materna (finés, sueco, sami), el segundo idioma nacional (finés o sueco), la primera lengua

extranjera (habitualmente el inglés) y una prueba de alguna materia concreta (Sahlberg, 2015: 39). Las pruebas lingüísticas comprenden ejercicios de comunicación escrita y oral. En las pruebas de ciencias, pueden elegir preguntas de biología, geografía, química, física, historia e instrucción cívica, religión, educación ético-filosófica, filosofía o psicología. Además de las materias obligatorias, los estudiantes pueden examinarse de otras optativas. El examen es elaborado cada año por un consejo externo que asiste al Ministerio de Educación, formado por cuarenta profesionales del ámbito educativo (profesores universitarios, profesores de educación secundaria superior y directivos públicos educativos), encargándose también de su corrección mediante unos principios unificados (Sahlberg, 2015: 38). Asimismo, existen dos convocatorias al año del examen, una en septiembre y otra en marzo o abril. Una vez superados los cuatro exámenes (también denominados reválida), pueden acceder a la universidad y a la formación profesional de grado superior. Como símbolo de la obtención del título, los estudiantes reciben cada año en primavera u otoño la tradicional gorra blanca (Ojanen, 2002: 4), que deviene otra herramienta, los premios al rendimiento.

4.1.6.3.1 Bachillerato

En el caso de cursar bachillerato (*Lukio / Gymnasium*, en finés), cada instituto selecciona a sus alumnos en función de sus calificaciones obtenidas en la escuela comprensiva y las notas obtenidas por los alumnos en el *ylioppilastutkinto* son públicas a nivel de centro, permitiendo la aplicación de la herramienta de criterios mínimos de servicio. De modo que existen unos institutos públicos de élite a la vez que también existen aquellos institutos que, aún con un alumnado con menor rendimiento académico, obtienen unos buenos resultados en dicha prueba estatal para acceder a la universidad (D_Tukonen, 2018). Por tanto, las notas obtenidas al final de la escuela comprensiva son importantes para acceder, en el caso finés, a la educación secundaria superior. De ahí que exista en la escuela comprensiva un curso auxiliar, el décimo grado, para aquellos alumnos que no han obtenido unas calificaciones que les permita superar la nota de corte y, por tanto, cursar los estudios de bachillerato o de formación profesional, siendo una aplicación de la herramienta valorar el fracaso.

En términos curriculares, los estudios comprenden asignaturas obligatorias, especializadas y aplicadas. Debido a la herramienta libertad de elección por parte del alumno de su propio itinerario, no existen itinerarios ni grupos por aula fijos (Ojanen, 2002: 4). El año escolar es dividido en secciones de cinco o seis períodos, y se suele cursar en tres años (Melgarejo, 2005a: 53). Los profesores que imparten docencia son profesores de materia.

4.1.6.3.2 Formación profesional básica

La formación profesional básica (*Maanpuolustuskorkeakoulu/ Försvarshögskola*, en finés) se realiza a través de institutos o en centros de trabajo mediante un contrato de aprendizaje. La oferta comprende setenta y cinco títulos profesionales básicos agrupados en las siguientes áreas: recursos naturales, técnica y comunicaciones, comercio y administración, turismo, restauración y economía doméstica, estudios sociales y de la salud, servicios culturales y actividades de ocio, físicas y deportivas. Los objetivos de la formación profesional básica es proporcionar la capacidad profesional necesaria para la vida laboral y preparar a los alumnos para ejercer una profesión independiente. Los títulos básicos se obtienen en tres años y otorgan competencia para continuar con los estudios superiores (Ojanen, 2002: 5).

Los institutos de educación profesional seleccionan a sus alumnos principalmente en función de sus calificaciones escolares, siendo objeto de evaluación la experiencia laboral previa, y se organizan pruebas de admisión y de aptitud (Ojanen, 2002: 8). Todos los currículos de formación profesional básica incluyen lengua materna, el segundo idioma nacional, un idioma extranjero, matemáticas, física y química, ejercicios físicos e higiene, estudios sociales, empresa y práctica laboral, arte y cultura. Se exige un trabajo final para concluir los estudios. La instrucción profesional incluye tanto clases teóricas como periodos de prácticas en talleres y laboratorios. En los contratos de aprendizaje, la empresa y el trabajador firman un contrato de trabajo y de aprendizaje. En esta modalidad, los conocimientos se adquieren mediante la propia experiencia laboral del estudiante (Ojanen, 2002: 6).

Otra forma de obtener el título es el sistema llamado de exhibición, donde el aspirante debe demostrar en unas pruebas que domina los conocimientos y destrezas de la profesión. Se puede participar en las pruebas sin una instrucción preparatoria previa, directamente con lo aprendido trabajando (Ojanen, 2002: 6). Una vez superada la formación profesional básica, los alumnos pueden elegir entre estudios universitarios o ir a la escuela superior profesional.

El año escolar se divide en dos semestres, donde el alumno trabaja treinta y cinco horas por semana, un total de ciento noventa días (Melgarejo, 2005a: 56). Los estudios pueden completarse en tres años, aunque la duración la decide el alumno según las asignaturas matriculadas (Virolainen y Stenström, 2016). Por último, y siguiendo la descentralización finlandesa, la formación profesional básica está organizada por los municipios, mancomunidades intermunicipales y el sector privado (Ojanen, 2002: 6).

4.1.6.4 Educación superior

La educación superior, formada por universidades y escuelas superiores profesionales, está distribuida por todo el país con el fin de asegurar las oportunidades de estudio para todos, independientemente del sitio de residencia (Ojanen, 2002: 7). Tanto las universidades como las escuelas superiores profesionales pertenecen al ámbito del Ministerio de Educación, excepto la escuela superior de defensa, que pertenece al Ministerio de Defensa, con el fin de impartir la educación militar superior.

4.1.6.4.1 Universidades

Las universidades expiden títulos de grados universitarios, títulos de posgrado y títulos de doctorados, a la vez, que imparten enseñanza complementaria y organizan la llamada universidad abierta. Su función es la de realizar y fomentar la investigación científica e impartir la enseñanza más elevada basada en la investigación. Así, las universidades deben de organizar sus estudios para alcanzar un elevado nivel internacional en la investigación, la enseñanza y la instrucción, siempre con principios éticos y buenas prácticas científicas. Las

principales áreas de estudio son las ciencias técnicas, las humanidades y las ciencias naturales (Ojanen, 2002: 7).

Mediante la herramienta de gestión sobre el terreno, cada universidad selecciona a sus alumnos mediante pruebas de admisión, así todas las áreas de estudio tienen el ingreso de admisión restringido, *numerus clausus*, ya que el número de candidatos es mayor a las plazas disponibles. Pueden acceder a la universidad tanto aquellos alumnos que han cursado bachillerato como aquellos que poseen un diploma en formación profesional básica o un diploma de las escuelas superiores profesionales (Andere, 2014; DNFE, 2007: 11). Tienen plazas para aproximadamente un tercio de los jóvenes de cada promoción. Los estudiantes no pagan matrícula, es gratuita. Las universidades son financiadas por el Estado pero gozan de gran autonomía, decidiendo su propia normativa y sus planes de estudios.

4.1.6.4.2 Escuelas superiores profesionales

Las escuelas superiores profesionales se crearon en los años noventa y su objetivo es preparar a los estudiantes para desempeñarse como profesionales expertos en distintas ramas. De ahí que, dichas escuelas, tengan una estrecha relación con el ámbito laboral. A nivel curricular, la enseñanza incluye las siguientes áreas: técnica y comunicaciones; comercio y administración; servicios sociales y de salud; servicios culturales; turismo, restauración y economía doméstica; recursos naturales; humanidades y magisterio para profesores auxiliares (Ojanen, 2002: 7).

Los requisitos, para acceder a dichas escuelas, son haber cursado bachillerato y tener un título de formación profesional básica o una calificación internacional o extranjera equivalente. Se realizan pruebas de acceso y se tienen en cuenta las calificaciones académicas y la experiencia laboral (DNFE, 2007: 11). Los títulos son especializados por profesión y se obtienen en 3,5 años o 4 años (ciento cuarenta o ciento sesenta créditos). Para titularse tienen que aprobar el plan de estudios, realizar un período de prácticas y un trabajo final (Ojanen, 2002: 7).

Las escuelas superiores profesionales, a diferencia de las universidades, son de titularidad municipal o privadas y el Ministerio de Educación debe aprobar los currículos. Sin embargo, los profesores tienen autonomía en la elaboración del plan de estudios (Ojanen, 2002: 14).

4.2. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL CONTROL

El sistema educativo finlandés, hasta mediados de la década de los ochenta del siglo XX, estaba muy centralizado y basado en el modelo weberiano de la administración (Saarivirta y Kumpulainen, 2016: 1269 y ss; Simola et al, 2017; Uljens et al, 2016: 41–42). Sin embargo, a partir de entonces, se primó la descentralización y la autonomía de los centros escolares con el fin de aumentar la calidad del sistema educativo (Andere, 2014; Lavonen, 2017; Melgarejo, 2013; Muhonen, Saarti y Vattulainen, 2014; Saarivirta y Kumpulainen, 2016; Sahlberg, 2017; Simola et al, 2017; Temmes, 1998; Varjo, Simola y Rinne, 2013). Se apostó por la transferencia de competencias desde el Estado central a los municipios y centros educativos con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema educativo. En la descentralización y la autonomía de los centros educativos finlandeses se aplicó la estrategia del control, que consiste en delegar poder de decisión a los empleados de primera línea (Osborne y Plastrik, 2003: 389), en este supuesto el profesorado. En otras palabras, radica en traspasar la capacidad de decisión en el ámbito pedagógico, financiero y organizativo desde la cima a la base del sistema escolar, en este caso, desde el Ministerio de Educación y Cultura finés, a las escuelas y a los municipios. En este sentido, la estrategia del control, popularizada por el término de autonomía escolar o descentralización educativa, no se concibe como una técnica de gestión pública de desconcentración administrativa sino como una técnica de descentralización administrativa en la toma de decisiones.

Cuando hablamos de autonomía escolar, en términos de gestión pública, en ciencia política cabe diferenciar entre desconcentración y descentralización. La

desconcentración administrativa (descentralización administrativa, en derecho administrativo) se concibe como una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la gestión de una competencia de un órgano administrativo a otro, jerárquicamente inferior o superior. No obstante, esta técnica no significa que el órgano que recibe la gestión tenga libertad para decidir cuál es la mejor manera de ejercerla, sino que sigue sometido a las normas explícitas y detallistas que regulan dicha competencia. De modo que no tiene autonomía para tomar decisiones. En cambio, la descentralización política (idéntica denominación, en derecho administrativo) significa que, no solo se traspasa la gestión de la competencia, sino que se transfiere la toma de decisión, otorgándose la libertad para que dicho órgano decida cuáles son las mejores medidas para conseguir los resultados que persigue dicha competencia. En otras palabras, se concibe como una técnica mediante la cual los municipios y centros educativos tienen libertad para decidir sobre cuáles son las mejores medidas pedagógicas, financieras y organizativas para conseguir los resultados académicos establecidos. Así, adquieren capacidad para autogestionarse.

De la estrategia del control, Finlandia aplicó dos procedimientos: la capacitación organizativa y la capacitación de empleados. Dentro de la capacitación organizativa aplicó dos herramientas: la reforma de los sistemas administrativos y la gestión sobre el terreno. Asimismo, de la capacitación de los empleados aplicó una herramienta: los equipos de trabajo.

4.2.1 Reforma de los sistemas administrativos: empoderamiento de los municipios

Como remarcase la asesora de la agencia EDUFI, «Municipality level has a very strong autonomy to decide how they make decisions⁶⁶» (FA_Silivan, 2018), y el hecho es que actualmente el Estado central solo es responsable del corazón del currículo entre un 10% y un 30%, aproximadamente. El resto se estructura entre el municipio y el propio centro educativo (Melgarejo, 2008: 33). Sin embargo, esta alta participación de los municipios y escuelas en la elaboración del

⁶⁶ Traducción propia: «El nivel municipal tiene una gran autonomía para decidir cómo tomar decisiones» (FA_Silivan, 2018).

currículo escolar, como ya se ha analizado, no siempre fue así. La idea de descentralización y empoderamiento de los municipios y escuelas, llegaron a Finlandia de la mano de la nueva gestión pública y la crisis del petróleo de 1973 con su consiguiente inflación monetaria.

Por aquel entonces, el primer ministro Kalevi Sorsa (1977-1987), del partido socialdemócrata finés, inició una búsqueda de estrategias para mejorar la eficiencia de los servicios públicos y así hacer frente a un contexto de austeridad financiera. De modo que, en 1977, el partido socialdemócrata lanzó una campaña sobre la rigidez e ineficiencia que ocasionaba el modelo burocrático. Así, el partido socialdemócrata abogó por reducir el tamaño del sector público para afrontar la crisis económica, pero, sobre todo, para mejorar su eficiencia (Aho et al, 2006: 51 y ss; Simola et al, 2017; Yliaska, 2015: 449 y ss). De modo que la descentralización educativa empezó a debatirse en los círculos políticos. Cabe destacar que la idea de descentralización, como recogiese Yliaska (2015: 447), no era nueva, sino que «the popularity of decentralisation really took off in the 1960s⁶⁷» fruto del espíritu de la generación del 68 en la que se hicieron críticas a la burocracia, a la centralización, al consumismo y la tecnocracia. Dicha idea cosechó éxitos en los principales partidos políticos finlandeses. En el caso del partido socialdemócrata, la descentralización servía como medio para salvaguardar un estado de bienestar que había sido construido bajo los principios de la administración weberiana y requería para su supervivencia la renovación de sus estrategias de gestión pública (Yliaska, 2015: 450 y ss).

La descentralización en Finlandia estaba unida a la eficacia y la eficiencia, pero especialmente al sentido de democracia y de aumento de la participación. La pregunta retórica subyacente tras la descentralización era ¿quién mejor para gestionar un asunto que aquel que está más próximo a este? Se trata de una pregunta prototípica de la nueva gestión pública. Con el fin de implementar dicha idea de proximidad, conocida a nivel europeo bajo el principio de subsidiariedad, se organizaron diversos comités, durante finales de la década de setenta y

⁶⁷ Traducción propia: «La popularidad de la descentralización realmente despegó en la década de 1960» (Yliaska, 2015: 447).

principios de la década de los ochenta del siglo XX, con el fin de evaluar los cambios, los riesgos y las oportunidades que la descentralización ocasionaba en la estructura administrativa finlandesa. Finalmente, el comité de 1983, organizado por el gobierno de Sorsa, dio luz verde a la descentralización (Yliaska, 2015: 449). El cambio de gobierno, en 1987, conllevó que la implementación de la descentralización en el territorio finlandés fuera conducida por un gobierno de coalición formado por el partido conservador (Coalition Party) y por el partido socialdemócrata (SDP), dirigido por el primer ministro conservador Harri Holkeri (1987-1991) (Yliaska, 2015: 451; Varjo et al, 2013: 57). Dicho partido conservador, conocedor del enfoque de la nueva gestión pública, fue muy proclive a su implementación, tal y como describen dos miembros del FNBE en la década de los noventa:

In order to understand the big change that happened in the 1990s, it is advisable to know that the two successive ministers of education in the 1990s came from the National Coalition Party (liberal conservative) that was eager to remove the remaining burdens of state control. Development had already been heading in the direction of decentralisation, but this political change speeded up local liberties⁶⁸. (Laukkanen, 2008: 311)

The extremely detailed and centralized governance culminated in the mid-1980s and succumbed to the New Public Management wave in the 1990s⁶⁹. (Simola et al, 2017: 67)

Así, los cambios en la educación eran parte del movimiento transnacional de la nueva gestión pública que enfatizó en la descentralización y la desburocratización en Finlandia, dotando a dicho país nórdico del sistema educativo más descentralizado de Europa por aquel entonces (Simola et al, 2017: 13). De modo que las ineficiencias de la administración pública tradicional

⁶⁸ Traducción propia: «Para comprender el gran cambio que ocurrió en la década de 1990, es aconsejable saber que los dos ministros sucesivos de educación en la década de 1990 vinieron del Partido de la Coalición Nacional (conservador liberal) que estaba ansioso por eliminar las cargas restantes del control estatal. El desarrollo ya se había encaminado hacia la descentralización, pero este cambio político aceleró las libertades locales» (Laukkanen, 2008: 311).

⁶⁹ Traducción propia: «El gobierno extremadamente detallado y centralizado culminó a mediados de la década de 1980 y sucumbió a la ola de la Nueva Gestión Pública en la década de 1990» (Simola et al, 2017: 67).

unido al auge de la nueva gestión pública, condujeron a las autoridades educativas finlandesas a aplicar la estrategia del control:

The heavy centralized planning and steering system in education, which had been under construction for decades and reached its peak during the comprehensive-school reform, was dismantled in 1988 through a government resolution to reform the entire management of the state. The former sector-based planning systems, with their highly detailed and focused steering regulation, were all rapidly brushed aside. Among the many defects of the former sector planning that were listed were its diversity, its unsuitable timetables, the poor implementation of state planning, the bureaucracy, the waste of time, and the futility of detailed and inflexible regulations⁷⁰. (Simola et al, 2017: 51)

En esta dirección, y aplicando la herramienta de la exención, el proceso se inició a finales de los años ochenta con la prueba piloto de experimento de municipio libre (Ley 718/1988), que dio más libertad para tomar decisiones a los ayuntamientos y, prosiguió, con las transferencias del gobierno central al gobierno local (Ley 707/1992) y la administración local (Decreto 365/1995), que aumentaron la autonomía local y blindó la posición judicial de los municipios. Asimismo, «el nuevo sistema concedió financiación según cálculos anuales por estudiante, clase u otra unidad, y liberó a los municipios de los detallados fondos “destinados” por asignación de las sumas globales que podían ser usadas libremente por los municipios según sus prioridades» (Simola et al, 2011: 226). De modo que se implementaron los presupuestos por objetivos, analizados anteriormente. Así, vemos como la estrategia del control conduce a la administración por objetivos, siendo ambas técnicas de la nueva gestión pública.

⁷⁰ Traducción propia: «El pesado sistema centralizado de planificación y dirección en educación, que había estado en construcción durante décadas y alcanzó su punto máximo durante la reforma escolar integral, fue desmantelado en 1988 a través de una resolución del gobierno para reformar toda la administración del estado. Los antiguos sistemas de planificación sectorial, con su regulación de la dirección altamente detallada y enfocada, fueron dejados de lado rápidamente. Entre los muchos defectos de la planificación del sector anterior que se mencionaron se encuentran su diversidad, sus horarios inadecuados, la implementación deficiente de la planificación estatal, la burocracia, la pérdida de tiempo y la inutilidad de regulaciones detalladas e inflexibles» (Simola et al, 2017: 51).

La estrategia del control, en el caso finés, partió de la convicción que la descentralización educativa permitiría asentar las bases para una política educativa de excelencia, entendiéndose que el éxito educativo no se conseguiría mediante un entramado normativo prescriptivo basado en el paradigma top-down (prototípico del modelo weberiano de administración pública) sino mediante un empoderamiento de los docentes, las escuelas y los municipios y un sistema bottom-up que permitiese dotar de flexibilidad al sistema de nueva gestión pública. Este objetivo era expuesto por Vilho Hirvi, director del FNBE, recogido así por Laukkanen (1998: 128), «Vilho Hirvi [...] strongly emphasized the necessity to give the local level, especially schools and teachers, possibilities to create their own success. A precondition for this, as he said, was abolishing policy that compels schools only to react to national educational norms. Schools should flexibly react to the demands of the changing context and to the demands of quality development⁷¹».

El caso finlandés muestra cómo, la estrategia del control, es una técnica de gestión pública que no se restringe a ninguna ideología política particular cuando se pone al servicio de la mejora de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Cabe destacar que la ejecución de la descentralización coincidió en el tiempo con la crisis económica finlandesa de la década de los noventa del siglo XX, factor coadyuvante que contribuyó a legitimar medidas de descentralización y ahorro financiero, y su entrada en la Unión Europea en 1995 (OCDE, 2011: 121). Por ende, dichos acontecimientos evidencian que la descentralización no requiere de conjuntas socioeconómicas de bonanza para aplicarse.

A nivel educativo, la estrategia del control se concretó en el procedimiento de la capacitación organizativa. Dicho procedimiento, que se halla explicado en el marco teórico, consiste en racionalizar las reglas, los procedimientos y los demás métodos que utilizan los órganos administrativos centrales, en nuestro caso el

⁷¹ Traducción propia: «Vilho Hirvi enfatizó [...] enfáticamente la necesidad de dar al nivel local, especialmente a las escuelas y a los profesores, la posibilidad de crear su propio éxito. Una condición previa para esto, como dijo, era abolir la política que obliga a las escuelas a reaccionar únicamente a las normas educativas nacionales. Las escuelas deben reaccionar de manera flexible a las demandas del contexto de cambio y a las exigencias del desarrollo de calidad» (Laukkanen, 1998: 128).

Ministerio de Educación y Cultura finlandés, para controlar a los organismos inferiores de la administración, es decir, las escuelas finlandesas, con el fin de ayudarlos a mejorar en su rendimiento (Osborne y Plastrik, 2003: 393). En este sentido, antes de la implementación de la descentralización y siguiendo el modelo de gestión weberiano, las autoridades administrativas finesas utilizaban los currículos detallados y los inspectores de educación como mecanismos de control administrativo jerárquico. Sahlberg (2017), el experto internacional finés, explicaba la implementación de dichos procedimientos de la siguiente forma:

[...] in the 1970s and 1980s there was strict central steering and external control of schools. Prescribed state curricula and syllabi, school inspections, and detailed state regulations of must-dos and do-nots gave the government a strong grip over what happened in schools.⁷² (Sahlberg, 2017: 50)

En la misma línea, Simola y su equipo exponen:

Consequently, by early 1990s all traditional forms of control over the teacher's work were eliminated, including school inspections, a detailed national curriculum framework, officially approved teaching materials, weekly timetables based on the subjects taught, and class diaries in which the teacher recorded what was taught in each lesson. The only remaining control mechanism was the minimum number of lessons to be taught in each subject in each school, and the national curriculum framework⁷³. (Simola et al, 2017: 52)

La estrategia del control significaba cambiar dichos procedimientos y reglas detalladas, dando lugar a una reforma de los sistemas administrativos. Cabe recordar que la reforma de los sistemas administrativos consiste en proporcionar a los organismos operativos la autoridad necesaria para gestionar sus propios

⁷² Traducción propia: «En los años setenta y ochenta existía una dirección central estricta y un control externo de las escuelas. Los planes de estudio y los programas estatales prescritos, las inspecciones escolares y las reglamentaciones estatales detalladas de obligaciones dieron al gobierno un fuerte control sobre lo que sucedía en las escuelas» (Sahlberg, 2017: 50).

⁷³ Traducción propia: «En consecuencia, a principios de la década de 1990 se eliminaron todas las formas tradicionales de control sobre el trabajo del maestro, incluidas las inspecciones escolares, un marco curricular nacional detallado, materiales de enseñanza aprobados oficialmente, calendarios semanales basados en las materias enseñadas y diarios de clase en los que el maestro o maestra registraba la enseñanza de cada lección impartida en clase. El único mecanismo de control restante fue el número mínimo de lecciones que se deben enseñar en cada materia en cada escuela y el marco curricular nacional» (Simola et al, 2017: 52).

recursos dentro de un marco mínimo de mandatos y supervisión de los organismos administrativos centrales (Osborne y Plastrik, 2003: 405). Por consiguiente, en la política educativa finlandesa, la reforma de los sistemas administrativos se materializó en la dotación de poder de decisión a los municipios y a los centros escolares (en materia financiera, pedagógica y de recursos humanos) bajo el marco mínimo que establecían las autoridades políticas superiores mediante los objetivos de resultados fijados en el currículo y las leyes educativas. En palabras de investigadores fineses: «The new administrative landscape of the early 1990s differed radically from the old one: in general, norm steering was replaced with management by results, and information management and evaluation⁷⁴» (Simola et al, 2017: 51). Como resultado de la aplicación de dicha herramienta de la nueva gestión pública, junto con el examen de programas, por un lado, se eliminó la inspección escolar como mecanismo de supervisión y, por otro lado, se eliminó la prescripción y rigidez del currículo escolar, convirtiendo dicho documento en un manuscrito guía, que los municipios y escuelas debían de adaptar a sus contextos. Así, se aumentó el poder de decisión de los municipios y las escuelas. En palabras de Sahlberg y Laukkanen:

The new system standards required that each municipality create its own curriculum, including descriptions of school values, a mission statement, and the overarching goals of education. Since this transformation on the education system, schools have become the central places where curriculum planning takes place⁷⁵. (Sahlberg, 2017: 50)

At the beginning of the 1990s, the system of national preinspection of textbooks was discontinued. By the beginning of the 1990s, the system of state-run school inspections had also been discontinued. The same applied to the state inspectorates' approval of schools' annual plans. As a result of strong

⁷⁴ Traducción propia: «El nuevo panorama administrativo de principios de la década de 1990 difería radicalmente del anterior: en general, la norma se reemplazó con la gestión por resultados y la gestión y evaluación de la información» (Simola et al, 2017: 51).

⁷⁵ Traducción propia: «Los nuevos estándares del sistema requieren que cada municipio cree su propio plan de estudios, incluida la descripción de los valores de la escuela, una declaración de la misión y los objetivos generales de la educación. Desde esta transformación en el sistema educativo, las escuelas se han convertido en los lugares centrales donde se lleva a cabo la planificación curricular» (Sahlberg, 2017: 50).

decentralisation, those institutions were no longer needed⁷⁶.
(Laukkanen, 2008: 310)

La supresión del cuerpo de inspectores se produjo tras unos años de conservación de dicho cuerpo y la transformación de sus funciones. Así, en el modelo weberiano de administración, la inspección escolar se dedicaba a tareas de fiscalización y control, descrito de la siguiente forma por Laukkanen:

School teaching was inspected by the state's school inspectorates that were founded in all counties. Each school had to be inspected at least once every 5 years. Furthermore, all schools had to submit their very detailed yearly school plans for approval by the inspectorate. That was natural and important because state funding for municipalities was based on the real costs of the schools. School books were inspected in advance by the National Board of General Education⁷⁷. (Laukkanen, 2008: 309)

Sin embargo, en el modelo de gestión de la nueva gestión pública, la inspección finesa pasó a desarrollar tareas de apoyo a los centros educativos a solventar los retos que planteaba la autonomía escolar. Cabe poner de manifiesto que, a pesar de la reinención funcional de la inspección, dicho cuerpo de empleados públicos generaba cierto recelo entre los docentes y gestores municipales fineses, a la vez, que contradecía la idea de autonomía local y confianza, «the school inspectors, traditionally hated by teachers and municipalities, opposed the idea of local freedom⁷⁸» (Simola et al, 2017:11). Dicha contradicción se debe a que tras la estrategia del control subyace el principio de confianza en los

⁷⁶ Traducción propia: «A principios de la década de 1990, el sistema de pre-inspección nacional de libros de texto se suspendió. A comienzos de la década de 1990, el sistema de inspecciones escolares estatales también había sido eliminado. Lo mismo se aplica a la aprobación de los inspectores estatales de los planes anuales de las escuelas. Como resultado de una fuerte descentralización, esas instituciones ya no eran necesarias» (Laukkanen, 2008: 310).

⁷⁷ Traducción propia: «La enseñanza escolar fue inspeccionada por las inspecciones escolares estatales que se fundaron en todos los condados. Cada escuela tuvo que ser inspeccionada al menos una vez cada 5 años. Además, todas las escuelas debían presentar sus planes escolares anuales muy detallados para su aprobación por parte de la inspección. Eso fue natural e importante porque los fondos estatales para los municipios se basaban en los costos reales de las escuelas. Los libros escolares fueron inspeccionados con anticipación por la Junta Nacional de Educación General» (Laukkanen, 2008: 309).

⁷⁸ Traducción propia: «Los inspectores escolares, tradicionalmente odiados por los maestros y los municipios, se oponían a la idea de libertad local» (Simola et al, 2017:11).

empleados, situados en el rango inferior del escalafón administrativo, para llevar a cabo las tareas que les son encomendadas. Esto significa que se confía en la profesionalidad de los docentes para conseguir el éxito académico de los alumnos y las alumnas.

En esta línea, la inspección educativa, medida estrella en el modelo de gestión burocrático, cumple la función de verificar que, en materia educativa, los docentes y las escuelas cumplen con las directrices estatales. Así, lo describía Simola y su equipo:

The army of inspectors was there to ensure that the regulations were obeyed. Finnish basic schooling was subjected to two decades of extremely bureaucratic, norm-driven and top-down governance. In general, the implementation of comprehensive schooling was in accordance with the planning optimism of the 1960s and 1970s⁷⁹. (Simola et al, 2017: 50)

En la política educativa finesa mientras se implementada la gestión de la administración pública tradicional, existían extenuantes formas de control estatal sobre el trabajo del maestro que englobaba las inspecciones escolares, la imposición de un plan de estudios nacional detallado y la aprobación oficial del material curricular. Asimismo, el maestro debía de tener un diario de clase en el que registraba lo que había enseñado en cada una de sus clases (Simola et al, 2017). De modo que, la inspección fiscalizadora, hallaba su legitimidad en la desconfianza de la administración educativa hacia el colectivo docente y, por ello, debía de examinarlo. En cambio, en un contexto de autonomía escolar, inaugurado mediante la implementación de la estrategia del control, la inspección educativa fiscalizadora pierde valor y, en el caso finés, las autoridades educativas decidieron que, después dicho periodo de transición, el cuerpo de inspectores dejaría de existir.

⁷⁹ Traducción propia: «El ejército de inspectores estaba allí para asegurar que las regulaciones fueran obedecidas. La educación básica finlandesa estuvo sujeta a dos décadas de gobernanza extremadamente burocrática, basada en normas y de arriba hacia abajo. En general, la implementación de la educación integral estuvo de acuerdo con el optimismo de planificación de los años sesenta y setenta» (Simola et al, 2017: 50).

Por tanto, en el caso finés vemos como las autoridades educativas tuvieron muy presente que la estrategia del control llevaría aparejada el reconocimiento a la profesionalidad de los docentes y, por tanto, la confianza en ellos. Cabe apuntar aquí que, aunque se abordará con más detalle en las próximas páginas, desde 1979 se ha establecido un procedimiento de selección y formación del profesorado de excelencia. Por tanto, la autonomía escolar fue también una recompensa a una exigente formación del profesorado finés. Su efecto es tal que, hoy, la autonomía profesional de la que goza un docente finés es una de las variables de relieve que explica por qué los docentes están satisfechos con la profesión escogida. Paralelamente, la estrategia del control también conlleva la aplicación de la estrategia de las consecuencias que, como analizaremos en detalle en breve, refuerza la idea que la autonomía escolar está intrínsecamente relacionada con el aumento de las responsabilidades y el éxito educativo de todos los niños y las niñas.

Como resultado del proceso de descentralización, los municipios asumieron mayores responsabilidades y competencias en materia educativa en tres niveles: nivel financiero, nivel de gestión del personal (recursos humanos) y nivel curricular.

A nivel financiero, los municipios financian mediante impuestos locales dos tercios de la educación y el Estado central, el resto (Sahlberg, 2017: 5). Los municipios deciden a qué destinan cada uno de los recursos financieros, siendo plenamente autónomos en estos términos. En este marco, los municipios deben de financiar tres días al año, como mínimo, de desarrollo profesional obligatorio o planificación a cada maestro (OCDE, 2011: 126). Los municipios, como supervisores de la educación primaria y secundaria, son responsables de proporcionar a los docentes oportunidades de aprendizaje en función de sus necesidades mediante la herramienta de invertir en los empleados. Así, mientras algunos municipios finlandeses organizan programas de servicio uniformemente para todos los maestros, en otros, corresponde a los maestros individuales o directores de escuela decidir qué tipo de desarrollo profesional se necesita y si tales intervenciones serán financiadas (FNAE, 2018b). Así, según el municipio

analizado, encontramos que la formación continua se ofrece de forma distinta. Por ejemplo, mientras algunos municipios optan por organizar sesiones de formación conjunta para todas las escuelas del municipio, otros municipios crean cursos concretos para escuelas particulares, subvencionados por organismos educativos superiores. El pluralismo es un valor clave, consubstancial a la nueva gestión pública.

A nivel de recursos humanos, los municipios son los encargados de seleccionar a los directores de las escuelas finlandesas (Melgarejo, 2008: 33; Saarivirta y Kumpulainen, 2016: 1273). El Consejo Municipal Escolar, o el Consejo Municipal u organismo equivalente a la herramienta de organismo director, es el encargado de elegir a los directores de los centros educativos y es un órgano político. El procedimiento de selección suele ser el siguiente: cuando queda vacante una plaza de director, el ayuntamiento hace pública la oferta laboral en los diarios municipales o plataformas de difusión. Es ahí donde los distintos postulantes se presentan, debiendo de cumplir distintos requisitos (Alava, Halttunen y Risku, 2012): (a) deben ser profesores licenciados/graduados y con título de máster; (b) con altas calificaciones; (c) con experiencia laboral; (d) y deben de disponer de la licencia de director de escuela (equivalente a quince créditos ECTS), expedida por el FNBE (desde 2017, por la agencia EDUFI) tras aprobar los dos exámenes en los que evalúan el conocimiento sobre la administración educativa, la gestión educativa, el sistema escolar, la gestión financiera, de personal, pedagógica, etc. (Andere, 2014: 42; Uljens et al, 2016: 43) o realizar el programa universitario de liderazgo educativo de veinticinco créditos ECTS que expide el certificado de administración educativa (Risku y Pulkkinen, 2016: 64).

Asimismo, durante la formación continuada del director se deben de realizar cursos de liderazgo educativo que concluyen con un examen que evalúa la asimilación de los conceptos y su puesta en práctica. Además, realizan cursos de formación centrados en las necesidades que detectan en sus aulas y en las necesidades, sobretodo, del estudiante para conseguir mejores resultados académicos y un mayor bienestar estudiantil. Ambos cursos eran relatados por Tukonen:

Després quan ja ets director fas altres estudis específics de direcció [...] Llavors, normalment s'organitza a nivell municipal, i jo també vaig passar aquests exàmens. En el meu curs hi havia, a part de directors d'escola, persones d'altres instituts municipals. Aquest curs, si no m'equivoco, són trenta-dos crèdits. Normalment es fa mentre treballes com a director i té una durada d'un any i mig. A part d'això, intentes seguir formant-te. Per exemple, jo ara estic fent un curs a Tempere sobre anàlisi neuropsicològic de nens d'educació especial per tenir més informació sobre els possibles problemes de conducta, les causes i com analitzar problemes d'aprenentatge. Més que res com que hem de prendre decisions aquí a la escola sobre on fiquem els alumnes d'educació especial i quin tipus de diagnòstic té a nivell pràctic, jo sentia que tenia la necessitat de formar-me en aquesta matèria. Així, jo mateix mirava els possibles cursos i vaig demanar permís del meu cap (el responsable de l'oficina de l'educació municipal) per poder-lo fer ⁸⁰. (D_Tukonen, 2018)

Retomando los requisitos específicos exigibles a un director o directora de escuela, cabe reseñar que estos fueron establecidos en la década de los noventa del siglo XX fruto de la estrategia del control. Como recogen autores como Värri y Alava (2005), Ngaajieh (2010) o Hargreaves et.al. (2008), anteriormente los directores eran seleccionados por el criterio de antigüedad y no tenían formación específica en liderazgo. Así, respondían a un proceso de selección basado en el modelo de administración weberiana, en el que el director era considerado un mero administrador guiado por la finalidad de regentar los recursos financieros, mantener el orden y velar por el correcto funcionamiento del centro según las normas promulgadas por las administraciones educativas de rango superior. De ahí, la ausencia de una formación específica para dirigir un centro educativo. Sin embargo, la implementación de la estrategia del control condujo a que los

⁸⁰ Traducción propia: «Después cuando ya eres director haces otros estudios específicos de dirección [...] Entonces, normalmente se organiza a nivel municipal, y yo también pasé estos exámenes. En mi curso había, aparte de directores de escuela, personas de otros institutos municipales. Este curso, si no me equivoco, son treinta y dos créditos. Normalmente se hace mientras trabajas como director y tiene una duración de un año y medio. Aparte de eso, intentas seguir formándote. Por ejemplo, yo ahora estoy haciendo un curso en Tempere sobre análisis neuropsicológico de niños de educación especial para tener más información sobre los posibles problemas de conducta, las causas y como analizar problemas de aprendizaje. Más que nada como que tenemos que tomar decisiones dentro de la escuela sobre dónde instruimos a los alumnos de educación especial y qué tipo de diagnóstico tiene a nivel práctico, yo sentía que tenía la necesidad de formarme en esta materia. Así, yo mismo miraba los posibles cursos y pedí permiso a mi jefe (el responsable de la oficina de la educación municipal) para poderlo hacer» (D_Tukonen, 2018).

directores debieran de ser aquellos que tenían a una formación específica para al cargo, especialmente unos estudios sobre liderazgo educativo, ya que, a partir de aquel momento, serían los responsables, en primera instancia, de organizar los recursos humanos y materiales para conseguir los objetivos establecidos en los currículos nacionales y locales. Por tanto, su función iría más allá de ser un mero implementador de la política educativa, sino que se convirtió en un actor que desarrolla activamente dicha política mediante un liderazgo distribuido. Así, la nueva gestión pública conlleva sustituir el principio de antigüedad por el de idoneidad, favoreciendo que una parte de directoras y directores fuesen patrocinadores institucionales, otra herramienta.

Tras la valoración de los actuales requisitos, los postulantes a director o directora de escuela finesa pasan por una entrevista para examinar, no solo sus habilidades académicas, sino también sus habilidades personales (MECF, 2013: 26; Uljens et al, 2016: 43). Esta entrevista se lleva implementando desde hace unos treinta años aproximadamente en territorio finés, ya que tras el abandono del modelo burocrático y la aplicación de la nueva gestión pública, constataron que los logros académicos eran variable necesaria pero no suficiente para seleccionar a un buen director. Así, lo explicaba Tukonen:

Abans, fa trenta anys a Finlàndia, si demanaves una plaça de mestre o director hi havia uns sistemes de puntuació molt estrictes [...], així sortien uns números i segons aquests números havies de triar el que tenia més números. Però això ho van canviar fa trenta anys. Ara, si tu demanes per ser director d'escola i hi ha una persona que té molta experiència, però el seu anterior cap diu que han tingut diversos problemes amb ell o un altre tema, doncs tot i que tingui molt bones qualificacions, no el contractaríem. Això, també es fa amb la selecció del professorat. I això està molt bé, perquè a vegades hi ha persones que estan en el paper molt qualificades però a la pràctica no⁸¹. (D_Tukonen, 2018)

⁸¹ Traducción propia: «Antes, treinta años atrás en Finlandia, si pedías una plaza de maestro o director había un sistema de puntuación muy estricto [...], así salían unos números y según estos números tenías que elegir al que tenía más números. Pero esto lo cambiaron hace treinta años. Ahora si tú solicitas para ser director de escuela y hay una persona que tiene mucha más experiencia, pero su anterior jefe dice que han tenido varios problemas con él u otro tema, pues, aunque tenga muy buenas calificaciones, no lo contrataríamos. Esto también se hace con la selección del profesorado. Y eso está muy bien, porque a veces hay personas que están en el papel muy cualificadas, pero en la práctica no» (D_Tukonen, 2018).

Simultáneamente al Consejo Municipal Escolar, en casi todos los municipios finlandeses existe la figura del jefe de la Oficina de la Educación Municipal (en finés, *koulututoimenjohtaja*) que se encarga de ayudar a todos los directores de los centros educativos de su término municipal a desarrollar sus tareas profesionales (Saarivirta y Kumpulainen, 2016: 1273). Dicha oficina, a diferencia del Consejo Municipal Escolar, es de naturaleza técnica y suele estar encabezada por el responsable principal, denominado director de enseñanza, y auxiliado por su órgano técnico de asesores formado por directores de centros educativos de destacada trayectoria profesional. Este órgano, paralelamente a sus labores de supervisión de las direcciones escolares, es el que *de facto* (no *de jure*) elige a los nuevos directores de los centros educativos. En este sentido, el Consejo Municipal Escolar suele aprobar la selección realizada por dicho órgano, a excepción de casos en los que existan elevadas discrepancias dentro de la oficina de educación municipal (D_Tukonen, 2018). Por tanto, es un órgano técnico y especializado, que conoce en profundidad las responsabilidades y los retos a los que se debe de enfrentar el director de un centro educativo, el que selecciona *de facto* a los directores y no un órgano político que, puede no tener, un amplio conocimiento sobre la profesionalidad requerida para la dirección de un centro educativo.

Paralelamente a la elección del director o directora, los municipios tienen potestad para intervenir en la selección del profesorado. El Consejo Municipal Escolar contrata a nivel jurídico al profesorado tras consultar al director del centro educativo en la que se ha generado la vacante. En este sentido, es el director del centro educativo quien, junto a su equipo directivo, decide *de facto* a qué profesor contrata tras la valoración del currículum vitae y una entrevista personal.

Por último, a nivel curricular, los entes locales son los principales responsables de desarrollar el currículo básico elaborado por las instancias superiores y de evaluar su consecución (Hammerness et al, 2017: 5; Saarivirta y Kumpulainen, 2016: 1272), considerándose una medida clave para la dirección exitosa de la política educativa, como consta en el último currículo escolar aprobado:

The local curriculum is an important part of the steering of education. It plays a key role in setting out and implementing both national targets and goals and tasks considered important locally. The local curriculum lays a common foundation for and points the direction to daily school work. It is a strategic and pedagogical tool that defines the policies for the education provider's operation and the work carried out by the schools. The curriculum links the operation of the schools to other local activities aiming to promote the well-being and learning of children and young people⁸². (FNBE, 2014: 8)

Como señalase Andere (2014: 29), el currículo básico es una lista de objetivos y principios que las escuelas deben de seguir para elaborar sus propios currículos. En este sentido, el municipio tiene la obligación de desarrollarlo, adaptando los objetivos, las visiones y los valores nacionales a nivel local (Hargreaves et al, 2008: 79). Así, las autoridades finlandesas, si lo consideran necesario, incluyen en la adaptación curricular la participación de los centros escolares y los docentes. En este sentido, generalmente los currículos se desarrollan conjuntamente entre el profesorado y las autoridades municipales, distrito por distrito (Hargreaves y Fullan, 2014: 88). En este sentido, como recogen Hargreaves y Fullan, en Finlandia:

Los educadores entienden que el desarrollo docente es inseparable del desarrollo curricular. No es una labor de burócratas o de unos pocos representantes docentes de élite desarrollar un currículo para que lo impartan los maestros. En cambio, con directrices claras y comunes, los docentes y los centros educativos crean, reflexionan, e indagan juntos en el plan de estudios y la pedagogía. (Hargreaves y Fullan, 2014: 148)

Concretamente en la escuela de Saunakallio, el currículo escolar del que disponen es resultado de la adaptación municipal del currículo nacional. Y en este sentido, junto a los valores nacionales que estipula el currículo estatal se han fijado unos valores propios del municipio considerándose que, dada su

⁸² Traducción propia: «El plan de estudios local es una parte importante de la dirección de la educación. Desempeña un papel clave al establecer e implementar metas y objetivos nacionales y tareas consideradas importantes a nivel local. El plan de estudios local sienta una base común y señala la dirección del trabajo escolar diario. Es una herramienta estratégica y pedagógica que define las políticas para la operación del proveedor de educación y el trabajo llevado a cabo por las escuelas. El plan de estudios vincula el funcionamiento de las escuelas con otras actividades locales destinadas a promover el bienestar y el aprendizaje de niños y jóvenes» (Curriculum 2014: 8).

realidad multicultural y situación socioeconómica, se deben de fomentar unos valores auxiliares. Dichos valores han sido el resultado de la participación y el diálogo conjunto entre los docentes, los equipos directivos, las asociaciones de padres y los alumnos del municipio. A nivel de escuela, se permite hacer alguna clarificación o especificación de cada uno de los valores (D_Tukonen, 2018). Por tanto, vemos que aplicación de la estrategia del control que contribuye a la construcción de una política educativa de excelencia es aquella que dota de mecanismos de participación a la comunidad educativa, interpretada en sentido amplio.

Paralelamente a lo expuesto, a nivel municipal, la estrategia del control ha conducido a un empoderamiento de los entes locales, otorgándoles mayor autonomía educativa y, por ende, mayor responsabilidad sobre la calidad del sistema educativo finlandés. Mientras que la centralización, como señalan Osborne y Plastrik (2003: 395), proporcionaba una excusa a los gestores, «¿cómo se les podía responsabilizar de los resultados si no disponían de una autoridad real sobre sus propios recursos?», la reforma de los sistemas administrativos ha eliminado dicha excusa en el diseño de la política educativa de Finlandia, alzándose los municipios como uno de los principales responsables administrativos de la educación, ya que tienen poder de decisión, siguiendo la teoría sistémica de Easton, sobre los tres principales inputs del sistema escolar: recursos financieros, personal y currículo. En palabras de la profesora de educación y vicerectora de asuntos académicos de la Universidad de Helsinki durante el periodo 2003-2007, Hannele Niemi, «It gave more freedom as well as responsibility to local educational providers⁸³» (Niemi, 2016: 25).

4.2.2 Gestión sobre el terreno: empoderamiento de los docentes

Mientras que la reforma de los sistemas administrativos condujo al empoderamiento de los municipios por parte de la administración educativa central, la aplicación de la herramienta de la gestión sobre el terreno condujo al empoderamiento de los profesores por parte de los municipios finlandeses. La

⁸³ Traducción propia: «Se le dio más libertad pero también más responsabilidad a los proveedores educativos locales» (Niemi, 2016: 25).

gestión sobre el terreno consiste en la traslación del control sobre los recursos y las decisiones del día a día desde la oficina central de un sistema, el municipio finlandés, a los múltiples organismos de primera línea de dicho sistema, las escuelas finlandesas (Osborne y Plastrik, 2003: 405). En este sentido, la capacitación organizativa, en aquellos municipios que lo han aplicado (suelen ser la mayoría), ha dotado a los docentes de un mayor control en la aplicación de los planes de estudios, sobre los recursos materiales y los recursos pedagógicos para conseguir los resultados fijados desde los organismos educativos superiores. Así, los centros educativos representan el aproximadamente 43% de decisión en materia educativa (Melgarejo, 2005b: 388).

En términos curriculares, los docentes deben de adaptar los currículos municipales a la realidad educativa de su centro escolar. Irmeli Halinen, actual responsable de la oficina del desarrollo curricular finlandés, resumía así la función docente de adaptación curricular, testimonio recogido por Andere:

Teachers have to decide how to implement them. In this way, they express their own opinions and viewpoints in a responsible, committed manner. They observe the local situation, but implement the solution in line with the national framework. Furthermore, when teachers write the school curriculum, they attempt to address what each student needs. In the end, the school curriculum is their curriculum⁸⁴. (Andere, 2014: 28)

They should respect the national goals and general guidelines with regards to the main contents, but they can further develop contents and how to do so, and they have 100% freedom in terms of methodology, which includes how teaching and learning are organized, how daily schedules are organized⁸⁵. (Andere, 2014: 29)

⁸⁴ Traducción: «Los docentes deben decidir cómo implementarlos. De esta manera, expresan sus propias opiniones y puntos de vista de una manera responsable y comprometida. Observan la situación local, pero implementan la solución de acuerdo con el marco nacional. Además, cuando los maestros escriben el plan de estudios escolar, intentan abordar lo que cada alumno necesita. Al final, el plan de estudios de la escuela es su plan de estudios» (Andere, 2014: 28).

⁸⁵ Traducción: «Deben respetar los objetivos nacionales y las pautas generales con respecto a los contenidos principales, pero pueden desarrollar contenidos y cómo hacerlo, y tienen 100% de libertad en términos de metodología, que incluye cómo se organizan la enseñanza y el aprendizaje, cómo diariamente los horarios están organizados» (Andere, 2014: 29).

La adaptación del currículo permite adaptar los objetivos educativos nacionales a la realidad de cada centro escolar, respondiendo así a las necesidades educativas del centro y a las necesidades del alumnado. «It leave educators free to find the best ways to offer strong instruction and help all children learn. Therefore, practices vary from school to school and are often customized to local needs and situations⁸⁶» (Sahlberg, 2017: 64). De modo que como recogiese Sahlberg (2017: 65), del currículo básico de 2014 ha habido más de trescientas variaciones. Dicha libertad curricular no conduce a una pérdida de control y de calidad educativa, sino todo lo contrario, una mejora en la enseñanza de calidad. Como muestra el caso finlandés, aumenta la calidad de la educación y la motivación de los profesores, ya que se les reconoce como actores imprescindibles para la construcción de una política educativa de excelencia.

Paralelamente al nivel curricular, la gestión sobre el terreno se ha materializado en las escuelas finlandesas en tres ámbitos: el financiero, el de recursos humanos y el pedagógico. A nivel financiero, los centros educativos disponen de autonomía en gestión financiera, es decir, los centros tienen cierto poder de decisión para decidir el destino de las partidas presupuestarias suministradas por las autoridades locales, aplicándose la herramienta de gestión empresarial interna.

A nivel de recursos humanos, el director del centro educativo tiene capacidad para seleccionar a su equipo docente, aunque es el municipio quien a nivel jurídico contrata al docente. En este sentido, la selección del personal docente, como ya se ha anunciado, se realiza mediante una entrevista personal y la valoración de su currículum vitae, acorde así a la concepción de la nueva gestión pública. De modo que no existen las oposiciones, típicas del modelo de selección del modelo weberiano, sino que las ofertas laborales del profesorado salen publicadas en plataformas como la del sindicato de profesorado no universitario (OAJ), entre otras. Esta forma de selección persigue la búsqueda del profesor o

⁸⁶ Traducción propia: «Deja a los educadores libres para encontrar la mejor manera de ofrecer una instrucción sólida y ayudar a todos los niños a aprender. Por lo tanto, las prácticas varían de una escuela a otra y a menudo se personalizan según las necesidades y situaciones locales» (Sahlberg, 2017: 64).

profesora idóneo para cada centro educativo, teniendo en cuenta que el profesor, además de disponer de una capacitación de excelencia, debe de estar en consonancia con los valores y el proyecto educativo del centro educativo, a la vez, que debe tener el compromiso y la motivación necesaria para trabajar en dicho centro educativo.

Un ejemplo de la relevancia de la variable idoneidad del profesorado lo podemos encontrar en una escuela con mayoría de alumnado de étnica gitana en la que, a todas luces, vemos como los profesores que trabajen en ella no deben de tener una visión discriminatoria ni racista. Todo lo contrario, deben de ser referentes para la comunidad, con altas expectativas y detractores de cualquier discurso basado en la segregación o el antigitanismo. Estas características son difíciles de evaluar mediante pruebas estandarizadas uniformes, en cambio, son perceptibles mediante entrevistas.

En el caso de la escuela Saunakallio, en la que asiste un porcentaje elevado de inmigrantes, su director, el mencionado Pekka Tukonen, afirma que se debe de ser muy cuidadoso con la selección del personal, ya que deben de tener buenas calificaciones, pero también predisposición y motivación para trabajar con el perfil multicultural del alumnado. De lo contrario, se perjudica al alumnado y al centro. «Quan triem el personal hem de mirar una mica quin tipus de personal triem. Han d'estar disposats i motivats per a treballar en un centre com aquest, ja que sino no va bé la feina⁸⁷» (D_Tukonen, 2018).

Hablar sobre la capacidad de los directores sobre la selección del profesorado no debe dar lugar a la arbitrariedad ni a una práctica basada en el nepotismo, clientelismo o amiguismo, siempre y cuando, dicha práctica esté ligada a mecanismos de control y de transparencia, pero, sobre todo, a la estrategia de las consecuencias. La capacidad otorgada a los directores está supeditada a la mejora del centro educativo y a la atención de su alumnado, tanto a nivel académico como de bienestar. En el momento que esa capacidad de elección

⁸⁷ Traducción propia: «Cuando elegimos el personal tenemos que mirar un poco qué tipo de personal elegimos. Tienen que estar dispuestos y motivados para trabajar en un centro como este, ya que sino no va bien el trabajo» (D_Tukonen, 2018).

perjudica al rendimiento del centro se deben de aplicar mecanismos para corregir dicho comportamiento y, en última instancia y dada la negativa en la mejora, aplicar medidas como el cese del director, siempre impopulares pero necesarias cuando se pone al niño o la niña en el centro de la política educativa. En Finlandia, como veremos en las próximas páginas, existen mecanismos como el cese y otros para no desvirtuar la finalidad de la autonomía escolar, que es (y debe ser) mejorar la calidad de la educación.

Los profesores noveles pasan un periodo de prácticas de seis meses, tras el cual, si han desarrollado su labor de forma óptima, son contratados (Hammerness et al, 2017: 50–51); se aplica la herramienta de invertir en los empleados. Los profesores, como empleados públicos, tienen un contrato temporal o indefinido, por tanto, no tienen un contrato vitalicio de funcionario como el español, sino que sus derechos son similares a los que trabajan en otros sectores no públicos de la economía finlandesa (Melgarejo, 2005a). Eso es relevante porque, cuando el contrato es fijo y permanente, pero no vitalicio, entonces se desincentiva que el empleado público se relaje en su labor como consecuencia de la ausencia del riesgo de perder su puesto de trabajo.

El equipo directivo tiene libertad para asignar un curso y una clase a cada profesor. En este sentido, suelen colocar a los mejores profesores en los primeros años de escolarización para que enseñen lectura y escritura (Melgarejo, 2008: 33). Para finlandeses, los mejores docentes deben situarse en los primeros años de enseñanza, al inicio del aprendizaje, donde se aprenden los fundamentos de todos los posteriores aprendizajes: lenguaje, estructura mental, hábitos, etc. (Melgarejo, 2006: 251).

En relación con la lectura, cabe destacar que el hecho de que los niños y niñas finlandeses no aprendan a leer hasta los siete años es fruto de la evidencia científica aplicada a la política educativa finlandesa. Como recogen Blakemore y Frith (2007) los estudios neurológicos han mostrado que la correspondencia letra-sonido se produce a partir del primer año de edad, pero la capacidad de leer es más lenta por una cuestión de madurez intelectual. Todo profesor de educación infantil y primaria sabe que hay alumnos que necesitan más de un

empujón para aprender a leer. Esto no significa que sean menos inteligentes, sino que su cerebro madura más lentamente. Por tanto, si a estos niños se le da otra oportunidad para aprender a leer a una edad más tardía, a los siete años, la cosa puede funcionar (Blakemore y Frith, 2007: 152). De ahí que los docentes finlandeses no enseñen la lectura hasta dicha edad. Sin embargo, ello no es óbice para señalar que los niños y las niñas finlandeses están expuestos a la lectura desde muy pequeños. La investigación científica ha mostrado que en las primeras etapas de la vida aprendemos por imitación (Gerver, 2012: 148; Mora, 2013: 47). En Finlandia es un hecho generalizado que los niños desde pequeños observen como los padres y madres son ávidos lectores de periódicos y libros, y acuden con ellos a las bibliotecas con frecuencia (Andere, 2014: 38-40; Melgarejo, 2013). Por ello, aunque el aprendizaje de la lectura no es obligatorio hasta los siete años, ello no quita que muchos niños y niñas finlandeses aprendan desde una edad temprana.

Por último, a nivel pedagógico, los profesores tienen potestad para elegir qué libros de textos van a utilizar en sus clases o qué método de enseñanza van a emplear (OCDE, 2013: 10). Cabe destacar que los materiales pedagógicos no están controlados ni establecidos de antemano, sino que, desde la década de los noventa y fruto de la implementación de la estrategia el control, los docentes son los responsables de decidir qué libros de textos van a emplear en sus clases y qué métodos de enseñanza van a utilizar (MECF, 2013: 12–13). Además, no existen regulaciones sobre el tamaño de las clases. Así, los profesores tienen libertad para establecer cómo agrupan a sus alumnos.

En las siguientes declaraciones de una profesora de primaria de Finlandia, Eine Liinanki, se observa la relevancia de la gestión sobre el terreno y de la estrategia del control: «Hacemos la escuela que queremos. Dependemos de nosotros mismos. Es maravilloso» (Carbajosa, 2007). En la misma dirección, como reconoce la directora de la escuela Arabia de Finlandia, Kaisu Kärkäinen, «En esta escuela los maestros mandan. Deciden en qué debemos gastar el dinero, elaboran su propio programa, salen de excursión cuando quieren y eligen algunos libros de textos» (Carbajosa, 2007). Dichas palabras fueron replicadas por los profesores de la escuela de Saunakallio con los que tuve la oportunidad

de hablar, transmitiéndome constantemente la libertad y la autonomía de la que disponían para organizar sus clases. Una libertad y una autonomía que consideraban un privilegio y una responsabilidad hacia los estudiantes.

En relación con la autonomía docente, debemos de subrayar que genera un efecto positivo inmediato, aumenta la motivación de los docentes (Laukkanen, 2006: 20). Ejemplo de ello es que en Finlandia «casi nadie menciona el salario como una razón esencial para abandonar la docencia, sin embargo, muchos señalan que si fueran a perder la autonomía profesional en la escuela y en sus aulas, cuestionarían la carrera elegida» (Sahlberg, 2013: 133). Dicha relevancia de la autonomía es fruto de que «los docentes en todos los niveles de la enseñanza esperan recibir un amplio espectro de autonomía profesional para practicar lo que han aprendido: planificar, enseñar, diagnosticar, ejecutar y evaluar (Hargreaves y Fullan, 2014: 110). De modo que la autonomía profesional es una recompensa a su alta capacitación y, por ende, fruto del exigente proceso de selección y formación del profesorado finlandés, que abordaremos en las próximas páginas.

4.2.3 Equipos de trabajo: profesores y comunidad educativa

Paralelamente a la capacitación organizativa, las autoridades finlandesas también utilizan la capacitación de empleados, donde a diferencia de la anterior, los docentes asumen la responsabilidad de utilizar los recursos del organismo para lograr resultados, sin necesidad de esperar órdenes desde las instancias superiores (Osborne y Plastrik, 2003: 443). Para ello, la organización dentro de la escuela finlandesa se configura en base a equipos de trabajo donde los empleados comparten un objetivo específico y se hacen mutuamente responsables del mismo (Osborne y Plastrik, 2003: 473). En este sentido, en Finlandia los docentes trabajan juntos, planifican sus clases en grupo, observan las clases de sus colegas y se ayudan entre sí para mejorar (Barber y Mourshed, 2008: 45; Walker, 2017: 187), sin esperar que las autoridades educativas superiores les digan cómo deben ejercer sus funciones. Así, todos están unidos por el mismo objetivo: proporcionar la mejor instrucción a los alumnos. En este sentido, encontramos un ambiente de colaboración que se fomenta, por un lado,

con las pausas de quince minutos que se realizan tras cada clase de cuarenta y cinco minutos, en los que el profesorado tiene oportunidad de comentar con sus colegas temas relacionados con la docencia (Walker, 2017) y, por otro lado, con la tarde libre semanal de la que disponen para desarrollar el plan de estudios y planificar de forma grupal las clases (Barber y Mourshed, 2008: 55). Paralelamente, los docentes no son impelidos a invertir la mayoría de su tiempo en temas administrativos sino en cómo mejorar su impacto docente. En este marco, los directores fomentan el trabajo en equipo del profesorado, como destacase Tukonen «Intentem que hi hagi temps per la planificació. Quan planifiquem els horaris del professorat intentem fer-ho amb la finalitat que planifiquin conjuntament [...]. Hi ha tres hores de claustre a la setmana obligatoris⁸⁸» (D_Tukonen, 2018). Además, pueden existir grupos de trabajo que se reúnen tres veces por semana para hablar sobre aquellos alumnos que se enfrentan a dificultades de aprendizaje (Hargreaves et al, 2008: 81). Este trabajo de planificación la pueden desarrollar en el centro o fuera del centro. El profesorado finlandés tiene flexibilidad para decidir en qué lugar prefiere reunirse para trabajar en la planificación conjunta de las clases.

Sin embargo, el trabajo colaborativo no se restringe únicamente a los docentes, sino que también se incluye en esta labor al grupo de psicólogos y logopedas que trabajan en el centro educativo. En este sentido, existen en las escuelas finlandesas los equipos de bienestar estudiantil, aplicando la herramienta de desmantelamiento de silos funcionales, que elimina unidades basadas en la especialización profesional para crear equipos que combinen diversas funciones. Dichos equipos están formados por profesores, profesionales de la salud, trabajadores sociales, logopedas, psicólogos, orientadores y líderes educativos. Los equipos se reúnen regularmente con el fin de examinar casos particulares de alumnos que requieren mayor atención (Sahlberg, 2017: 37; Walker, 2017: 75 y ss). En la escuela Saunakallio, el equipo de bienestar infantil está compuesto por la enfermera, el médico, el psicólogo, el trabajador social,

⁸⁸ Traducción propia: «Intentamos que haya tiempo para la planificación. Cuando planificamos los horarios del profesorado intentamos hacerlo con la finalidad de que planifiquen conjuntamente [...] Hay tres horas de claustro a la semana obligatorios» (D_Tukonen, 2018).

los profesores de educación especial y cualquier otro profesional que se considere necesaria su presencia e intervención. En las reuniones de dicho equipo, como relata Tukonen, se exponen las problemáticas de los alumnos y se diseña un plan para ayudarlos:

Ens reunim els divendres al matí, i en primer lloc, el psicòleg ens explica com està el desenvolupament d'alguns alumnes. Normalment, cadascú exposa les seves preocupacions. De dos cents cinquanta alumnes que tenim al centre, nosaltres tenim a cinquanta als quals els estem fent un seguiment. I així, nosaltres decidim qui necessita una teràpia especial, qui trucarà als pares o contactarà amb els serveis socials específics. Fem planificació per continuar cap a endavant. A més, com aquí tenim nanos amb forces dificultats, necessitem l'implicació de tota la família. Per això, el treballador social està connectat amb els treballadors socials municipals. És un tema complex però molt important⁸⁹.
(D_Tukonen, 2018)

De modo que, como ya documentase Andere (2014: 140), existe un ambiente de colaboración con una amplia comunidad de profesionales de disciplinas diversas. La eficacia de dicha colaboración es posible cuando aplican la herramienta de los grupos de trabajo que, a pesar de la multiplicidad profesional que puede haber en su seno, al compartir la misma finalidad (en el caso finés, solventar las problemáticas de aprendizaje de los niños y niñas fineses) se originan unas sinergias de trabajo colaborativo que revierte en la mejora del alumno. Así, los celos entre los diversos profesionales implicados se superan cuando se establece al niño y niña como el centro de la política educativa y su bienestar e interés se convierte en el interés supremo a salvaguardar. Paralelamente, también existe una colaboración entre los directores de los centros educativos que, incluso, pueden traspasarse recursos financieros para hacer frente a una problemática concreta (Hargreaves et al, 2008: 97). Como

⁸⁹ Traducción propia: «Nos reunimos los viernes por la mañana, y en primer lugar, el psicólogo nos cuenta cómo está el desarrollo de algunos alumnos. Normalmente, cada uno expone sus preocupaciones. De doscientos cincuenta alumnos que tenemos en el centro, nosotros tenemos a cincuenta a los que les estamos haciendo un seguimiento. Y así, nosotros decidimos quién necesita una terapia especial, quien llamará a los padres o contactará con los servicios sociales específicos. Hacemos planificación para continuar hacia adelante. Además, como aquí tenemos estudiantes con bastantes dificultades, necesitamos la implicación de toda la familia. Por ello, el trabajador social está conectado con los trabajadores sociales municipales. Es un tema complejo pero muy importante» (D_Tukonen, 2018).

destaca Laukkanen (2006: 13) «els directors de les escoles col·laboren de forma oberta amb el professorat, el seu sindicat i les seves associacions⁹⁰».

4.3 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL CLIENTE

Los finlandeses afirman «Nuestro tesoro nacional son nuestros niños» (Amela, 2013), y es que la configuración del sistema escolar está orientado entorno a los estudiantes. Niños y jóvenes son los clientes principales de la política finlandesa, desde que aplica las herramientas de la nueva gestión pública. Dicha concepción del estudiante como cliente se erigió, de forma clara, en la década de los noventa del siglo XX, «Parents and pupils become "clients" on the educational market in the mid 1990s⁹¹» (Uljens et al, 2016: 47), aplicándose desde entonces la estrategia del cliente (Osborne y Plastrik, 2003: 317). La estrategia del cliente consiste en asumir responsabilidades ante los clientes, es decir, ante el usuario que da sentido al servicio. En el caso finlandés, las autoridades educativas y el profesorado son las partes interesadas (otro concepto politológico de nueva gestión pública) y responsables de otorgar a los niños y niñas finlandesas una educación de calidad. En este sentido, los clientes principales son los estudiantes finlandeses, y los clientes secundarios, los padres y las madres finlandeses.

La orientación del sistema escolar hacia el estudiante, como centro gravitatorio, fue estipulado en el comité de 1945 e intensificado en la década de los noventa. La crisis finlandesa puso de manifiesto que el futuro del país dependía de las capas más jóvenes de la sociedad, de su potencial. Finlandia es un país rico en lagos, naturaleza y madera (Wagner, 2011). Productos que, a los albores del siglo XXI, no generaban una gran productividad. Su apuesta por la sociedad de la información y la industria de las telecomunicaciones, caracterizada por ser intensiva en capital humano, innovadora y flexible, evidenció que se requería de

⁹⁰ Traducción propia: «Los directores de las escuelas colaboran de forma abierta con el profesorado, su sindicato y sus asociaciones» (Laukkanen, 2006:13).

⁹¹ Traducción propia: «Los padres y los alumnos se convirtieron en «clientes» en el mercado educativo a mediados de 1990» (Uljens et al, 2016: 47).

una mano de obra cualificada, con capacidad de innovación, para generar una industria potente que revirtiera en el bienestar de la sociedad finlandesa. Así, se necesitaba el talento de los más jóvenes, como afirmase Laukkanen, «para aumentar nuestro bienestar necesitamos todos los cerebros de los jóvenes» (Rodríguez, 2013). Desde entonces, el sistema educativo finlandés trabaja para que todos los niños y las niñas finlandeses consigan el éxito educativo, como estadio previo al éxito laboral, creando así una política educativa de excelencia. Teniendo en cuenta que no todos los alumnos aprenden a la misma velocidad, las autoridades finlandesas aplican conjuntamente el principio de igualdad junto con el de la equidad y la excelencia.

La igualdad, que en su sentido tradicional es homogeneizadora, significa que se debe de recibir un mismo trato sin tomar en consideración las diferencias, mientras que la equidad significa que se reconocen las diferencias sin generar desigualdades; es una igualdad con diversidad. En la política educativa finlandesa se diferencia entre ambos conceptos sintetizados, de forma clara, en las siguientes palabras de Sahlberg:

Equality in education often refers to equal rights to a quality education (access) or equal treatment of girls and boys in school (gender equality). People sometimes think that equity means that we give all students the same education and then expect them to reach the same targets. This was Finland for a long time following the school reform launched in the 1970s. Rather, equity in education is about *fairness* and *inclusion*. Fairness means that personal or social backgrounds are not obstacles to achieving educational potential. Inclusion, in turns, ensures that all children in school reach at least a basic minimum level of knowledge and skills. Better equity in education therefore means that all differences in educational outcomes are not the result of differences in wealth, income, power, or possessions- in other words, home background⁹². (Sahlberg, 2017: 49)

⁹² Traducción propia: «La igualdad en la educación a menudo se refiere a la igualdad de derechos para una educación de calidad (acceso) o un trato igualitario de niñas y niños en la escuela (igualdad de género). La gente a veces piensa que la equidad significa que le damos a todos los estudiantes la misma educación y luego esperamos que alcancen los mismos objetivos. Así se entendió en Finlandia durante mucho tiempo después de la reforma escolar lanzada en la década de 1970. Por el contrario, la equidad en la educación se trata de justicia e inclusión. La justicia significa que los antecedentes personales o sociales no son obstáculos para lograr el potencial educativo. La inclusión, por un lado, asegura que todos los niños en la escuela alcancen al menos un nivel

De modo que la equidad significa reconocer que no todos los alumnos son idénticos, ni parten de la misma situación y, que, por tanto, algunos recibirán más ayuda que otros para poder revertir las desigualdades educativas y, a la vez, mediante el reconocimiento de las diferencias. Como explicaba Laukkanen:

Els canvis del pla d'estudis (abolició de l'agrupació per capacitats) realitzats a mitjans dels vuitanta es van traduir en un augment de la qualitat de la educació. Tots els estudiants d'educació bàsica van començar a tenir els mateixos objectius en totes les assignatures. Per descomptat, el Govern finlandès va ser realista. La realitat és que l'èxit de cada persona a l'hora d'assolir aquests objectius és variable. No obstant això, amb un suport addicional als estudiants menys afavorits, poden incrementar de manera considerable el rendiment de tot el grup d'edat⁹³. (Luakkanen, 2006: 15)

Un ejemplo visible del valor de la equidad en la política educativa finlandesa es que para todo aquel alumno y alumna que no pueda recibir educación en un grupo escolar regular, a causa de dificultades de aprendizaje, enfermedad, desorden emocional u otras cuestiones similares, recibe educación en las escuelas especiales, donde profesionales especializados en trastornos de aprendizaje elaboran un currículo individual para el alumno o alumna (OCDE, 2011: 122; Stephenson, 2013). Judith Ansó, doctora en sociolingüística por la Universidad de Turku y profesora de refuerzo en una escuela especial, explicaba que la adaptación curricular en la escuela especial no es la norma sino la excepción, ya que se intenta que todos lleguen a los objetivos mediante una ayuda personalizada. En sus propias palabras:

mínimo básico de conocimientos y habilidades. Por tanto, una mejor equidad en la educación significa que todas las diferencias en los resultados educativos no son el resultado de las diferencias en riqueza, ingresos, poder o posesiones, en otras palabras, el origen del hogar» (Sahlberg, 2017: 49).

⁹³ Traducción propia: «Los cambios del plan de estudios (abolición de la agrupación por capacidades) realizados a mediados de los ochenta se tradujeron en un aumento de la calidad de la educación. Todos los estudiantes de educación básica comenzaron a tener los mismos objetivos en todas las asignaturas. Por supuesto, el Gobierno finlandés fue realista. La realidad es que el éxito de cada persona a la hora de alcanzar estos objetivos es variable. Sin embargo, con un apoyo adicional a los estudiantes menos favorecidos, podemos incrementar de manera considerable el rendimiento de todo el grupo de edad» (Luakkanen, 2006: 15).

No, [el nen o nena] hauria de estar molt malament. Per exemple, aquesta noia es diu Lorena, que és molt llesta, però té asperguer, sí que té un llibre de mates que es diferent que una altra noia que vaig a ajudar-la que es diu Aixa. [...] Però van molt poc a poc, però hi ha molta ajuda dins de la classe⁹⁴. (PEE_Ansó, 2018)

Así, en las escuelas especiales encontramos un trabajo en equipo entre diferentes profesionales que trabajan conjuntamente para ofrecer una atención individualizada al alumno y alumna. Así, lo describía Ansó:

En l'escola especial són nou nens, una ajudanta i la professora. I a part, entrem gent. Com jo que entro un cop a la setmana, entra la logopeda, la terapeuta de la parla i hi ha un nen que té problemes de mobilitat i, per tant, entra un terapeuta que li fa massatges⁹⁵. (PEE_Ansó, 2018)

Esta educación especial se realiza en el nivel de educación básica o comprensiva, ya que en la educación preescolar y en la educación secundaria superior estas dificultades pueden ser atendidas en las instituciones regulares (DNFE, 2007: 14). Ahora bien, los profesionales de las escuelas especiales deben de tener suficientes evidencias de que los niños y niñas están preparados para integrarse en la escuela básica. Así, lo relataba Ansó «Llavors si veuen que el nen ja està millor, llavors sí que l'integren a l'escola normal⁹⁶» (PEE_Ansó, 2018). Hay que destacar que la educación especial es recibida por pocos alumnos, ya que las dificultades de aprendizaje se intentan tratar en la escuela comprensiva mediante el trabajo de dos profesores en el aula. Así, los alumnos con dificultades educativas detectadas en el primer curso de primaria tienen desde ese momento profesores de apoyo continuado (generalmente dentro del aula) a lo largo de toda su escolaridad (Melgarejo, 2008: 32). En este sentido, existen tres tipologías de ayuda: la general, la intensiva y la especial. La ayuda

⁹⁴ Traducción propia: «No, [el niño o la niña] debería estar muy mal. Por ejemplo, esta chica se llama Lorena, que es muy lista, pero tiene asperguer, sí tiene un libro de matas que es diferente que otra chica que voy a ayudarla que se llama Aixa. [...] Pero van muy despacio, pero hay mucha ayuda dentro de la clase» (PEE_Ansó, 2018).

⁹⁵ Traducción propia: «En la escuela especial son nueve niños, una ayudante y la profesora. Y aparte, entramos gente. Como yo que entro una vez a la semana, entra la logopeda, la terapeuta del habla y hay un niño que tiene problemas de movilidad y, por tanto, entra un terapeuta que le hace masajes» (PEE_Ansó, 2018).

⁹⁶ Traducción propia: «Entonces si ven que el niño ya está mejor, entonces sí que lo integran en la escuela normal» (PEE_Ansó, 2018).

general es aquella que consiste en el trabajo de dos o más profesores por aula; la ayuda intensiva, es aquella que reciben un grupo reducido de estudiantes e intervienen un profesor de aula y el profesor de educación especial; finalmente, la ayuda especial es aquella que, generalmente, se desarrolla en los centros de educación especial (Sahlberg, 2015: 66). El objetivo es siempre detectar algún trastorno y evitar que se agrave o difunda a lo largo de su vida académica. Esta tríada de la educación (general, intensiva y especial) forma parte de criterios mínimos de servicio, otra herramienta clave.

Asimismo, el principio de equidad se implementa con el principio de igualdad, ejemplo de ello, es que en las escuelas hay un equipo médico, un equipo psicológico, de logopedas y de orientadores que junto con el resto del claustro de profesores están pendientes de que cada uno de los alumnos del centro esté en perfecto estado para que pueda aprovechar cada una de las enseñanzas. Incluso hay un equipo médico, formado por médicos y enfermeros, que entre sus responsabilidades cotidianas se encargan de efectuar dos exploraciones anuales a cada alumno (Melgarejo, 2005a: 242). La atención odontológica es gratuita para todos los jóvenes y ofrecen servicios de atención psicológica para las familias y alumnos que lo necesitan (OCDE, 2011: 122). En esta línea, se aplica la herramienta de desestratificación de niveles directivos, puesto que a los empleados de primera línea (médicos, psicólogos, logopedas, además de maestros) disponen de autoridad para proporcionar un servicio sensible a las necesidades de los escolares.

Incluso antes de la escolarización, el departamento de Bienestar, en algunos casos, envía a los hogares de los recién nacidos un equipo de asistentes sociales para que verifiquen que el niño crece en unas condiciones higiénicas y sociales óptimas. Así, el Estado ofrece una protección especial a las madres e hijos, con una atención muy amplia a la salud de ambos, para garantizar el bienestar físico y mental, y detectar cualquier problema que pueda surgir y pueda dificultar el proceso de aprendizaje (Melgarejo, 2013: 98). Esta práctica tiene sus antecedentes en 1930, cuando cada madre recibía una caja de cartón llena de ropa, zapatos, juguetes, pañales y otros artículos esenciales para el recién nacido. La caja incluía un colchón pequeño e incluso la caja podía servir de cuna.

Este obsequio era un símbolo de la igualdad de oportunidades que se les proporcionaría a cada niño y niña en la sociedad finlandesa (Hammerness et al, 2017: 1). Dicha práctica basada en el valor de la igualdad está en consonancia con la evidencia científica. En este sentido, diversos estudios han mostrado que aquellos niños y niñas que han sido criados en condiciones precarias, con mala salud, una nutrición no saludable y poca estimulación sensorial, tienen más probabilidades de presentar un retraso en el aprendizaje (Blakemore y Frith, 2007: 70).

La escuela comprensiva y su financiación pública son otros ejemplos de la igualdad de oportunidades del sistema educativo finlandés. La enseñanza y las comidas escolares son gratuitas. En el caso de las comidas escolares son financiadas por el Departamento de Bienestar Social con el fin de que todos los niños y niñas finlandeses reciban, como mínimo, una comida saludable al día (Andere, 2014: 40; OCDE, 2011: 122). Así, las autoridades finlandesas desde que fueron conscientes en 1948 que la pobreza infantil tiene una estrecha relación con la educabilidad, en términos de desnutrición, desconcentración, abandono prematuro, absentismo, entre otros, la lucha contra la pobreza se convirtió en una política socioeducativa prioritaria. La idea es que un alumno o alumna no podrá desarrollar su potencial si no se encuentra en un estado de salud óptimo. De modo que la política educativa de Finlandia ha construido un modelo escolar conectado con la red de salud y servicios sociales. El resultado es que Finlandia es el único país con una tasa de pobreza infantil relativa inferior al 5% (UNICEF, 2016: 7). Además, el momento de la comida es también una oportunidad para educar a los niños y niñas fineses. En este caso, se les enseña a cómo sentarse en la mesa; cómo utilizar los cubiertos; qué ruidos están permitidos y qué ruidos no; o cuál es el orden de los alimentos más adecuado, entre otros aspectos protocolarios; por tanto, es un acto educador más, de ahí que los profesores coman juntamente con los alumnos y alumnas.

Conjuntamente a los valores de igualdad y equidad, encontramos el de la excelencia. Dicho valor significa que se exige mucho a los alumnos, tanto a los más veloces como a los menos veloces (Rodríguez, 2013). Como reconocen «nos va bien porque apuntamos alto» (Barber y Mourshed, 2008: 60). Existen

pues altas expectativas para todos los alumnos y alumnas. Así, no se rebajan los objetivos a alcanzar dependiendo de la velocidad de aprendizaje de cada estudiante, salvo en casos excepcionales, sino que se ayuda aquellos que tienen más dificultades a alcanzarlos. De modo que se busca siempre que el alumno experimente el sabor del éxito educativo y la felicidad de aprender. En la sociedad de la información, los ciclos vitales de aprendizaje-trabajo-descanso se han roto y estas tres actividades se alternan constantemente a lo largo de la vida, por eso es importante que los alumnos aprecien la utilidad del aprendizaje constante (Ribas, 2004: 107). Dicho principio está fomentado en la última reforma del sistema educativo finlandés.

Actualmente, en relación con la equidad existe un debate en Finlandia sobre la eficacia de la incorporación de la población inmigrante a la escolarización obligatoria. Hasta el momento, los alumnos inmigrantes son agrupados en aulas llamadas en finés *valmistava opetus*, que significa curso de preparación. Dichas aulas, que funcionan como aulas de acogida, instruyen al alumno o alumna en la lengua y cultura finesa a la vez que se le ofrece una preparación básica para seguir el currículo escolar finlandés regular. Una vez tienen el nivel de finés adecuado para seguir las clases en la escuela comprensiva, se incorporan a escuela convencional. En esta incorporación, suele asignárseles un curso de uno o dos años inferior al curso que les correspondería para su cohorte de edad. Esta práctica es actualmente objeto de debate por ser una medida de integración en su intencionalidad que puede ocasionar que alumnos inmigrantes con buenas capacidades cognitivas se vean retrasados en su escolaridad y ello perjudique su inclusión equitativa (PEE_Ansó, 2018).

4.3.1 Sistemas públicos de elección competitiva: la elección parental de las escuelas

Desde 1998 las autoridades finlandesas aplican el procedimiento de la libre elección para el cliente. Dicho procedimiento consiste en ofrecer la posibilidad a las familias de elegir entre diferentes organismos, es decir, entre las distintas escuelas finlandesas, en cual quieren recibir el servicio de la educación de sus hijos e hijas. Particularmente, los ayuntamientos aplican la libre elección

competitiva, es decir, el dinero público que se destina a cada alumno o alumna va al centro escolar que éste acude finalmente (Llorent, 2004: 254–255; Osborne y Plastrik, 1998: 339 y ss; Uljens et al, 2016: 47; Varjo et al, 2013: 60; West y Ylönen, 2010: 7). Esta herramienta de la nueva gestión pública se aplica tanto en la educación preescolar como en la educación comprensiva.

En la educación preescolar, los municipios ofrecen cupones de educación (*vouchers*, en inglés) para aquellas familias que tienen dificultades para acceder económicamente a un centro de cuidado infantil. En el año 2016, un 5% de los niños con edades comprendidas entre uno y seis años fue beneficiario de dichos cheques escolares, que podían ser canjeados en centros de cuidado infantil de titularidad municipal o privada. Es la aplicación de la herramienta del programa de vales. Mayoritariamente, las familias suelen escoger los centros municipales dada la calidad de estos (Kumpulainen, 2018: 8). Cabe destacar que esta medida persigue promover que niños con entornos socioculturales poco estimuladores puedan nutrirse de dicha educación por los beneficios que eso conlleva. En este sentido, los organismos europeos como la Comisión Europea (2014: 74) son favorables a la educación temprana siempre que sirva como un mecanismo de prevención de desigualdades, afirmándose que «es un hecho ampliamente reconocido que la participación en educación infantil adquiere gran relevancia en el caso de los niños desfavorecidos». Así, para los niños y niñas, provenientes de contextos familiares con escasos estímulos para su desarrollo cognitivo y personal, asistir a dichos centros es beneficioso porque estimula sus capacidades. Cuando la cuidadora les lee un libro, ellos aprenden nuevos sonidos y la importancia de la lectura, clave para el éxito académico posterior.

En la educación comprensiva, normalmente, es el municipio quien designa una plaza escolar a cada alumno y alumna cerca de su residencia. No obstante, los padres tienen el derecho a manifestar su desacuerdo con la asignación y deben de motivar las causas por las que rechazan la asignación realizada por el municipio. En palabras de Hannu Simola, miembro del FNBE en la década de los noventa del siglo XX, y sus colaboradores:

La nueva Ley de Educación Básica (1998) confirmó la libre elección de los padres en todo el país pero mantuvo para los municipios el derecho a restringir la opción de los padres de elegir la escuela, declarando que tal opción no debe reemplazar el derecho de otros niños para asistir a la escuela designada por las autoridades municipales. (Simola et al, 2011: 230)

Generalmente, las familias no suelen rechazar la asignación realizada por el municipio dado que las autoridades educativas estatales y municipales trabajan intensamente para garantizar que todas las escuelas tengan una calidad aceptable. Sin embargo, esta herramienta se emplea para saber la valoración que los padres hacen de los centros educativos, ya que si un municipio tiene una escuela en la que muchas familias no quieren escolarizar allí a sus hijos e hijas, se deduce que, la educación que se imparte en ese centro, no cumple con las expectativas de las familias, es decir, las expectativas de sus clientes secundarios. Cabe apuntar que, cuando se habla de las expectativas de las familias, no se valoran únicamente la satisfacción familiar con la escuela sino, sobre todo, si los niños y niñas que asisten a ese centro escolar consiguen unos resultados académicos y de bienestar aceptables. Por eso, las autoridades educativas superiores contrastan la satisfacción de las familias con los resultados que obtiene el centro escolar en las evaluaciones del aprendizaje de los estudiantes.

En el caso que se detecte un centro escolar con dificultades, las autoridades municipales y estatales le ofrecen la oportunidad y los recursos necesarios para mejorar sus servicios. No obstante, si las familias continúan mostrando su negativa y las evaluaciones muestran que el centro sigue incumpliendo los criterios de calidad de forma reiterada, el equipo directivo y docente debe ser reemplazado por otro. Por lo tanto, el Estado finlandés aplica la estrategia del cliente como mecanismo de control junto la estrategia de las consecuencias incentivando a que los profesionales de la educación se esfuercen en cumplir con los objetivos fijados. Habitualmente, ni los directores ni el profesorado en su conjunto son cesados, ya que su alta formación, motivación y la ayuda recibida por las instituciones educativas superiores suele inhabilitar, en muchas ocasiones, esta situación. Sin embargo, la aplicación de la herramienta de contrato por rendimientos incentiva la calidad educativa.

4.3.2 Criterios de servicio al cliente: selección y formación del profesorado finlandés

La política educativa de Finlandia aplica el procedimiento de garantía de calidad del cliente, concretamente la herramienta de compromisos de calidad (Osborne y Plastrik 2003: 317), en los que garantizan que todo estudiante finlandés recibe una enseñanza de alto rendimiento. Así, la EDUFI reconoce «Quality assurance is one of the main policy priorities⁹⁷» (FNAE, 2018a). Para que todo estudiante finlandés reciba una educación de calidad, las autoridades finlandesas se comprometen a seleccionar y formar a los mejores docentes. Para ello, seleccionan a sus docentes entre el primer tercio de cada promoción. Los aspirantes a profesor deben de reunir las condiciones psicológicas y habilidades necesarias para la docencia y superar diversas pruebas antes de iniciar sus estudios de educación (Sahlberg, 2011a: 35).

Las autoridades educativas finlandesas han optado por un mecanismo de admisión de postulantes a profesor en el cual se seleccionan a los candidatos antes de que dé comienzo su capacitación docente. Existen más de cuatro aspirantes por plaza ofrecida para la formación de los docentes en educación básica y el número de plazas se planifica según las necesidades del mercado (Melgarejo, 2006: 251). El proceso se inicia cuando los aspirantes a profesor realizan el *ylioppilastutkinto*, similar a la selectividad española y catalana, que se realiza cuando los estudiantes han acabado la educación secundaria superior y quieren acceder a la universidad. Esta prueba es un requisito indispensable para todos los estudiantes que quieran iniciar sus estudios universitarios en alguna de las universidades finlandesas, salvo en casos excepcionales. En el caso de aquellos que quieran acceder a los estudios que habilitan para ser profesor en los grados 1-6 (los denominados profesores de aula), deben de realizar un examen auxiliar y obligatorio, denominado VAKAVA desde 2006⁹⁸.

⁹⁷ Traducción propia: «La garantía de calidad es una de las principales prioridades políticas» (FNAE, 2018a).

⁹⁸ Anteriormente, en la selección del profesorado regía un proceso de reclutamiento unificado y autónomo a la vez, estructurado en dos fases: la etapa de selección nacional (Fase A) y la fase de selección en cada facultad de educación (Fase B). La fase de selección nacional (Fase A), se realizaba de forma centralizada, en la Universidad de Jyväskylä, donde se analizaban las notas de los candidatos o aspirantes a

La denominación de VAKAVA procede del término finés *samalta viivalta* que significa igualdad de oportunidades, haciendo referencia que todos parten de la misma línea de partida o salida. El examen consiste en cinco o siete artículos científicos publicados en revistas de educación científicas que, los postulantes a profesor o profesora, deben de leer para contestar el examen multiple-choice celebrado en mayo (Hammerness et al, 2017: 11–12). Dicho examen no lo realiza el postulante a profesor de materia, pues éste debe de graduarse en una materia concreta (p.ej. matemáticas, lengua, historia, etc.) y, posteriormente, hacer un máster en el que recibe una preparación pedagógica sesenta créditos que ofrecen los departamentos universitarios de educación (Hammerness et al, 2017: 31). Una vez superado este segundo examen, cuya tasa de superación fue del 25,2% en el año 2016 (ver tabla 27), dato que muestra la dificultad para el acceso y la exigente selección del profesorado, los postulantes a profesor de aula deben de indicar en qué universidad quieren cursar sus estudios.

Tabla 27. Participantes y tasa de éxito en el examen VAKAVA

	2014	2015	2016
Participantes en el examen	7469	7243	6975
Estudiantes seleccionados	1757	1741	1760
Porcentaje de estudiantes seleccionados	23,5%	24%	25,2%

Fuente: VAKAVA (2018)

profesor/profesora obtenidas tanto en el examen específico para acceder a la carrera de magisterio como de la educación secundaria. Seguidamente, en la fase de selección en cada facultad de educación (Fase B), de carácter descentralizado, cada universidad realizaba unas pruebas específicas que consistían en una entrevista, una prueba de enseñanza, un comentario de un libro y una cuarta prueba a elegir entre la prueba de matemáticas, de música o de dibujo. (Melgarejo, 2006: 251-256).

Realizado el examen y la solicitud, las ocho universidades finlandesas que ofrecen estudios de educación reciben las calificaciones de los estudiantes en las dos pruebas anteriores y ordenan a los estudiantes según la puntuación obtenida. Seguidamente, realizan una selección al alza que conlleva a que solo aquellos alumnos y alumnas que han obtenido los mayores puntajes suelen pasar a la segunda fase de selección. En esta segunda fase, todavía hay tres o cuatro candidatos de más por plaza para estudiar, y cada universidad tiene autonomía para establecer las pruebas que considere necesarias para seleccionar al aspirante a profesor. Así, en cada universidad se realizan unas pruebas específicas que pueden consistir en una prueba de enseñanza, comentario de un libro, una prueba de matemáticas, de música o de dibujo, etc. La prueba que suele estar presente en todas las universidades es la entrevista (Hammerness et al, 2017: 12–15). En dicha prueba, los profesores universitarios buscan que el futuro profesor o profesora sea una persona abierta, creativa, atrevida, extrovertida, sistemática en el trabajo, persistente y capaz de planificar. Se evalúan las motivaciones del candidato para ser maestro, sus aficiones y si ha participado en actividades de voluntariado.

La entrevista es clave porque, a través de ella, se mide el grado de sensibilidad social, la capacidad de comunicación y la empatía del candidato. Si los evaluadores observan que el candidato no reúne estas habilidades, se prescinde de él. Para los finlandeses, esta primera prueba es de vital importancia, ya que disminuye el riesgo de seleccionar a personas con trastornos mentales (el margen de error es de 0,025%), a la vez, que hay un menor riesgo de que dichos docentes sufran posteriormente trastornos emocionales derivados del estrés y la presión del trabajo con niños y adolescentes (Melgarejo, 2006: 253). La entrevista se realiza tanto para los postulantes a profesor de aula como de materia.

De modo que para optar a cursar la carrera de educación no es suficiente con tener un excelente expediente académico. Se requieren unas condiciones psicológicas concretas y unas habilidades sociales particulares. Fruto de ello, la política educativa finlandesa implementa un sistema de selección de estudiantes de educación estricto, ya que los candidatos deben de reunir los conocimientos

y las aptitudes necesarias para la enseñanza. Los finlandeses entienden que los profesores deben ser aquellas personas más cultas de la sociedad y, por eso, la profesión de docente es una de las profesiones más importantes para ellos, gozando así de un gran prestigio social. Además, la prioridad de la educación y su excelencia no reside en un mero discurso político, sino que deviene una realidad en la política educativa. Una política pública con éxito educativo conllevó la creación de una nueva historia, que es otra herramienta consistente en un relato nuevo que incentiva el afianzamiento de una realidad nueva, en este caso el profesorado como gestores públicos de alto nivel cultural y académico que posibilitan la excelencia en la educación.

Una vez seleccionados, los futuros profesores inician su formación. Existe una diferenciada formación para los profesores de aula y los profesores de materia. La formación de los profesores de aula consiste en realizar el grado de educación, cuya duración es de tres años, y la realización de un máster (con el fin de especializarse) de dos años. En cambio, los profesores de materia deben de realizar un grado en una materia concreta (matemáticas, literatura, química, ...) y, posteriormente, cursar estudios pedagógicos y de investigación educativa. Además, para aquellos estudiantes que tienen claro que quieren ser profesores de materia al inicio de su carrera universitaria, existe la posibilidad de hacer de forma paralela ambos estudios durante cinco años.

Independientemente de recibir una formación para ser profesor de aula o materia, el papel de la investigación está muy presente. Como se ha destacado anteriormente, la política educativa de Finlandia no basa sus prácticas en «ocurrencias» sino en evidencias científicas. Así, la carrera de magisterio, desde que en 1971 se impartiera en las universidades (Aho et al, 2006: 49) y tras el impacto del movimiento transnacional de la década de los noventa del siglo XX de la educación basada en la evidencia, apuesta por un profesorado investigador (Hammerness et al, 2017; Jakku-Shivonen y Niemi, 2011; Sahlberg, 2011a: 35; Toom, Kynäslähti, Krokfors, Jyrhämä, Byman, Stenberg, ... y Kansanen, 2010; Uusiautti y Määttä, 2013). Los estudios de investigación del profesorado incluyen estudios sobre la metodología de investigación cualitativa y cuantitativa, la tesis de grado y la tesis de máster, que con mucha frecuencia consisten en proyectos

de investigación-acción. Por eso puede afirmarse que, la formación del profesorado, crea profesionales autónomos de investigación. Este objetivo de investigación se debe plasmar en la tesina obligatoria que todos los futuros profesores deben de realizar. Se entiende que la profesión de docente es una carrera de fondo, donde el contexto social cambia constantemente y donde aparecerán nuevos retos que necesitarán respuestas nuevas. Para ello, los profesores deben ser investigadores una vez finalicen sus estudios.

Con el fin de conectar las investigaciones de toda la comunidad educativa, tanto la realizada en el ámbito universitario como las de fuera del mundo universitario, existen diversas instituciones encargadas publicar dichos estudios. Una de ellas es la Red del Profesorado Investigador (RPI) creada en 1994. Los antecedentes de la RPI es el movimiento Profesores como Investigadores, iniciado en el Reino Unido a finales de la década de los sesenta (Jakku-Shivonen y Niemi, 2011: 137). En el momento de su fundación, su objetivo era servir como lugar de intercambio de experiencias entre el profesorado que fomentase investigaciones útiles para la enseñanza. Actualmente, esta red se ha ampliado y, aunque su finalidad no ha cambiado, incluye la participación de estudiantes en actividades de investigación que abarcan la enseñanza de las ciencias; las escuelas rurales; la educación pre-primaria; la investigación narrativa; el desarrollo de la evaluación; la enseñanza de matemáticas y la educación inclusiva (Jakku-Shivonen y Niemi, 2011: 135). El contacto que se realiza en esta red permite que los estudiantes pueden completar sus investigaciones en la escuela de un profesor miembro de la red (Jakku-Shivonen y Niemi, 2011: 138). Además, para estar informados de las últimas novedades en investigación educativa, desde 1995, existe la Revista del Profesor Investigador (Jakku-Shivonen y Niemi, 2011: 145).

Paralelamente a la RPI encontramos el centro LUMA, creado en la década de los noventa del siglo XX para fomentar las ciencias, centrándose en la investigación en el ámbito de las ciencias físicas, naturales y matemáticas. En este caso, presta el servicio a los profesores, estudiantes e investigadores de ciencias, a la vez que a las escuelas, estudiantes y familias. Así, promueve la enseñanza en biología, química, geografía, matemáticas, física y tecnología, fomentando la interacción entre escuelas, universidades, empresas e industrias.

Como en la RPI, se ofrece la oportunidad a los estudiantes de formar parte de una investigación y de seguir los nuevos descubrimientos a través de su boletín informativo, la revista en línea *Luova* (Niemi y Jakku-Shivonen, 2009: 193). Paralelamente, también edita publicaciones para otros colectivos, como la dirigida a los niños y niñas mediante la revista finesa *Jippo* o la inglesa *MyScience* (Vartiainen, Aksela y Vihma, 2016: 267-275).

Tanto en la RPI, como en el centro LUMA, se realizan conferencias sobre educación y cursos de verano (Jakku-Shivonen y Niemi, 2011: 141; Niemi y Jakku-Shivonen, 2009: 193). En definitiva, ambas instituciones promueven que los profesores tengan un papel clave en el desarrollo de su propia enseñanza, utilizando la investigación más avanzada y desarrollando su propia investigación en los centros educativos en los que trabajan. Así, la publicación de los nuevos descubrimientos es una pieza clave en el apoyo al aprendizaje para toda la vida del profesorado. En relación con la formación continua del profesorado, cabe recordar que los profesores finlandeses de la escuela comprensiva tienen tres días al año dedicados a la formación continua, aunque las autoridades locales pueden ampliar los días dedicados a dicha formación. La formación continua puede ser organizada por los propios centros educativos (atendiendo a la demanda de los profesores y profesoras), por las universidades, las organizaciones regionales y nacionales o los municipios (Laukkanen, 2014: 35–36). En relación con la formación permanente ofrecida por las universidades, la mayoría de las facultades cuenta con centros educativos de formación continuada. En este sentido, la formación continuada mantiene ese carácter investigador con el fin de que los docentes reciban lo último en investigación educativa y promuevan sus propias investigaciones para resolver las problemáticas que se encuentran en sus clases, sobre las cuales la evidencia científica no ha obtenido resultados concluyentes (Niemi, 2015: 393–395; OCDE, 2011: 126).

4.3.3 Mecanismos de control de calidad: sustitución de los inspectores de educación por la evaluación

El Estado finlandés y los ayuntamientos son las instituciones encargadas de garantizar que el alumno recibe una educación de calidad. Dichas instituciones políticas, a través de las evaluaciones nacionales y locales, verifican que la educación que se imparte en los centros educativos cumple con los criterios de calidad. Los criterios de calidad son los objetivos de resultados que constan en los currículos educativos. Teniendo en cuenta que, los currículos educativos aprobados en primera instancia por el FNBE (a partir de 2017, por la agencia EDUFI), tienen una reformulación local y escolar, existen pequeñas variaciones entre los criterios de calidad de cada municipalidad. De ahí la existencia, por un lado, de las evaluaciones locales que verifican la calidad de la instrucción con la adaptación curricular local, y, por otro lado, las evaluaciones nacionales que examinan la enseñanza impartida en relación con el currículo marco aprobado por las instancias educativas superiores.

La implementación de la evaluación, como herramienta del procedimiento de la garantía de calidad, está unida a la implementación de la estrategia del control (Holkeri y Summa, 1996). Como reconociese Laukkanen (2006: 17) «Una vegada delegats a nivell local els poders de decisió, l'avaluació passa a ser una eina important per gestionar la garantia de qualitat de l'educació⁹⁹». Y continuaba en otra publicación:

Increasing the freedom of the municipalities was seen to require the development of evaluation methods for schools' self-evaluation and tools for measuring the effectiveness and efficiency of education to evaluate the functioning of a single school and the whole education system. Consequently, the NBE has promoted school-based development of self-evaluation and has also begun to prepare performance indicators for various levels of education. Furthermore, the NBE has carried out national evaluations compiling information from different sources. For instance, in February 1996 the NBE published three evaluation reports. One was a 600-page evaluation report on special education in

⁹⁹ Traducción propia: «Una vez delegados a nivel local los poderes de decisión, la evaluación pasa a ser una herramienta importante para gestionar la garantía de calidad de la educación» (Laukkanen, 2006: 17).

comprehensive schools and in upper-secondary vocational education¹⁰⁰. (Laukkanen, 1998: 125)

Así que, la descentralización, como muestra el caso finlandés y recogen Osborne y Plastrik (2003), no solo varía el locus de control, sino también modifica la forma de control. En este sentido, se pasa de recurrir a órdenes, reglas e inspecciones para garantizar el control, a mecanismos como la evaluación con el fin de generar una influencia favorable que permita a los centros educativos conseguir sus propósitos.

Desde la aprobación de la Ley de Educación Básica (*Basic Education Act* (628/1998), en inglés) en 1998, el sistema educativo finlandés aplica la evaluación como forma de control, «evaluation is a pivotal element in the new steering system, since it replaces the task of the old normative steering, control and inspection system¹⁰¹» (Varjo et al, 2013: 57). Así, el rol de la evaluación fue consagrado en la Ley de Educación Básica de 1998 cuyo objetivo era apoyar el desarrollo de la educación y mejorar las condiciones de aprendizaje (Simola et al, 2011: 226). En este sentido, la aplicación del primer sistema de evaluación se realizó en el marco del primer plan de estudios de 1994 que concluyó en el Modelo Estructural de Evaluación que enfatizaba en las tres E: la eficacia, la eficiencia y la economía. Como se infiere y además recoge de forma explícita Simola y sus colaboradores, «El cambio del régimen de los años 1990 es tangible en el marco del FNBE - o al menos en la retórica: la tres E son las piedras angulares de la doctrina NPM. (Simola et al, 2011: 226). Un ejemplo más del

¹⁰⁰ Traducción propia: «Se vio que aumentar la libertad de los municipios requería el desarrollo de métodos de evaluación para la autoevaluación de las escuelas y herramientas para medir la efectividad y la eficiencia de la educación para evaluar el funcionamiento de una sola escuela y de todo el sistema educativo. En consecuencia, el FNBE ha promovido el desarrollo de autoevaluación basado en la escuela y también ha comenzado a preparar indicadores de desempeño para varios niveles de educación. Además, el FNBE ha llevado a cabo evaluaciones nacionales compilando información de diferentes fuentes. Por ejemplo, en febrero de 1996, el FNBE publicó tres informes de evaluación. Uno de ellos era un informe de evaluación de 600 páginas sobre la educación especial en las escuelas integrales y en la educación vocacional superior» (Laukkanen, 1998: 125).

¹⁰¹ Traducción propia: «La evaluación es un elemento fundamental en el nuevo sistema de dirección, ya que reemplaza la tarea del antiguo sistema normativo de dirección, control e inspección» (Varjo et al, 2013: 57).

impacto de la nueva gestión pública en la política educativa de Finlandia al servicio de una política educativa de excelencia.

Asimismo, en los textos oficiales se repetía reiteradamente que la evaluación servía para desarrollar los servicios educativos y no como un mecanismo de control administrativo. Es más, el Comité de Administración de Parlamento de Finlandia concluyó que la evaluación realizada por las agencias administrativas regionales no era ni debían ser un instrumento de control administrativo (Simola et al, 2011: 228).

En la línea descrita, Finlandia sustituyó los inspectores de calidad, cuyo cuerpo fue abolido a principios de 1999 (Sahlberg, 2013a: 153; Hendrickson, 2012: 38–39; Andere, 2014: 89), por las evaluaciones. Como explicaba Laukkanen (2006: 13) «A principis de la dècada dels noranta es va deixar d'aplicar el sistema de preinspecció nacional de llibres de text i el sistema d'inspeccions escolars estatals. Ja no calien¹⁰²». La descentralización educativa, junto con la estricta selección y formación del profesorado, conduce a que el sistema educativo deba confiar en sus docentes para realizar de forma adecuada su labor de instrucción. En el caso finlandés, mantener el cuerpo de inspectores suponía poner en entredicho dicha confianza, generando profesores de primera, los inspectores, y profesores de segunda, los docentes de los centros educativos. Con el fin de generar una rendición de cuentas sin tensiones, se optó por la evaluación sin inspectores. Por lo tanto, se sustituyó el cuerpo de inspectores, aplicando la herramienta de desestratificación de niveles directivos, para después aplicar con la evaluación otra herramienta, comparar parámetros de rendimiento.

A nivel nacional, la calidad del sistema educativo se mide mediante evaluaciones externas que se realizan en la educación preescolar, la escuela comprensiva y la educación secundaria superior (FINEEC, 2016b). Concretamente, en la escuela comprensiva se suelen hacer una o varias pruebas, a través de muestras. Por ejemplo, en el curso 2018 se ha evaluado la competencia

¹⁰² Traducción propia: «A principios de la década de los noventa se dejó de aplicar el sistema de preinspección nacional de libros de texto y el sistema de inspecciones escolares estatales. Ya no eran necesarios» (Laukkanen, 2006: 13).

lingüística en inglés y finés en los grados seis y siete. Así, cada año se evalúa una competencia distinta en un grado diferente. El FINEEC es la agencia encargada de desarrollar dichas pruebas. Dicha organización hace público el calendario de evaluaciones (2016-2023) para que los centros escolares sean conscientes de cuándo serán evaluados (FINEEC, 2016b: 18). Dichas evaluaciones externas suelen ir acompañadas de un cuestionario que deben rellenar los directores y profesores, donde se solicita información general sobre el centro y sobre la gestión interna del proceso de aprendizaje. Los estudiantes también responden un cuestionario, donde se explora su actitud hacia la materia objeto de la prueba, la utilidad percibida de esa materia y el grado relativo de dificultad (Comisión Europea, 2010: 33). Dichas pruebas se realizan internamente en el centro y, por tanto, no interviene un equipo de inspectores externos. Una vez realizadas las pruebas y los cuestionarios, éstos se envían al responsable del ayuntamiento, que los envía a la agencia de evaluación para ser examinados. También existe la autoevaluación con inspección externa ocasional (Barber y Mourshed, 2008: 61), donde las escuelas que no han sido incluidas en la evaluación nacional pueden solicitar que se incluyan en la muestra, pero mediante un pago (Jakku-Shivonen y Niemi, 2011: 26).

Durante la implementación de las pruebas evaluativas nacionales existió una fuerte demanda por parte de los medios de comunicación finlandeses para que se publicaran las clasificaciones de los centros. Sin embargo, el Consejo de Evaluación de la Educación destacó que la publicación de los resultados de la evaluación no serviría para clasificar las escuelas ni los profesores, a la vez, que las escuelas no iban a ser catalogadas mediante escalas de alto y bajo rendimiento. El objetivo era que la evaluación fuera un mecanismo para fomentar la colaboración entre la administración educativa y el centro escolar con el fin último de potenciar su desarrollo y el de los alumnos y alumnas (Simola et al, 2011: 230). Así, los resultados de las evaluaciones no son públicos a nivel de centro.

A pesar de las firmes convicciones de la administración educativa estatal y municipal de no publicar los resultados de las evaluaciones, en el año 2000 y 2003 se interpusieron por separado dos apelaciones ante los tribunales

administrativos regionales sobre la no publicación de los resultados de unos centros escolares concretos, uno situado en Turku y otro en Vantaa (dos grandes ciudades de Finlandia), detrás de las cuales estaban dos grandes corporaciones de medios de comunicaciones fineses. Tras la demanda, el argumento de principio planteado era que la no publicidad de los resultados deterioraba el derecho de las familias a elegir centro. Los dos casos fueron resueltos judicialmente de forma distinta. Por un lado, el Tribunal Administrativo de Turku falló a favor de las autoridades de municipales y rechazó la petición de entregar los resultados de la evaluación. Por otro lado, en el caso de Vantaa, el Tribunal Administrativo de Helsinki decidió lo contrario, entregándole los resultados a la parte demandante. Sin embargo, solo dos periódicos provinciales los publicaron (Simola et al, 2011: 231). Esta escasa de difusión es un ejemplo de la existencia de un fuerte consenso nacional sobre la confidencialidad de los resultados y la ausencia de rankings entre las escuelas (Andere, 2014: 84; Comisión Europea, 2010: 55; Varjo et al, 2013: 64).

La publicación de los resultados supondría el uso de otra herramienta, los sistemas de información para el cliente. Sin embargo, dicha herramienta no se usó en Finlandia. Este es un claro ejemplo de que el elenco de herramientas de la nueva gestión pública debe emplearse sopesando el impacto social y contextualizarlas en su visión global y transversal de la política educativa. Las autoridades educativas finlandesas son partidarias de la colaboración y no la competición entre los centros educativos para crear una política educativa de excelencia. Así, consideran que la excelencia se consigue generando sinergias colaborativas y diálogo, y no mediante sistemas competitivos. Así, los resultados de la muestra se publican a nivel agregado y se informa a cada escuela participante de sus resultados sin hacerlos públicos. En este sentido, el director de cada escuela puede consultar los resultados (Abrams, 2016: 291), tal y como recoge Laukkanen:

All schools in a sample of an assessment receive an individual feedback report. These reports are delivered to schools as soon as possible after assessment data has been collected, as fresh results are more interesting for schools than results that are

months old. Recently, feedback has been received as quickly as 2 months after the data were collected¹⁰³. (Laukkanen, 2008: 316)

El hecho que el director del centro educativo pueda consultar los resultados de las evaluaciones ayuda a que éste conozca cuál es la situación de su centro educativo e inicie, si se considera necesario, programas de mejora. Por tanto, es una evaluación que funciona, en términos de políticas públicas, como una evaluación formativa que dota de información a los centros educativos para su mejora. Así, lo explicaba una de las asesoras de la agencia EDUFI, «It's more informative management¹⁰⁴» (FA_Silivan, 2018). Así, la retroalimentación es esencial para el progreso de los centros educativos y no funciona solo como un mecanismo de control por parte de las instituciones políticas superiores. Cabe recordar que la evaluación formativa es aquella evaluación que persigue monitorizar la correcta implementación de una política pública con el fin de proporcionar valiosa información que permita mejorar la implementación de la acción gubernamental (Palumbo, 1987).

Simultáneamente a dichas evaluaciones nacionales, Finlandia ha participado en estudios supranacionales desde 1960 con el fin de conocer la calidad de su educación a nivel internacional (Andere, 2014: 85). Actualmente, participa en las pruebas PISA organizadas por la OCDE y en los programas de Estudio Internacional sobre el Progreso en Comprensión Lectora (*Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS), en inglés) y Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (*Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS), en inglés) organizadas por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA, sus siglas en inglés).

¹⁰³ Traducción propia: «Todas las escuelas de la muestra evaluada reciben un informe de retroalimentación individual. Estos informes se envían a las escuelas lo antes posible después de que se hayan recopilado los datos de la evaluación, ya que los resultados nuevos son más interesantes para las escuelas que los resultados que tienen meses de antigüedad. Recientemente, los comentarios se han recibido con anticipación, dos meses después de que se recopilaron los datos» (Laukkanen, 2008: 316).

¹⁰⁴ Traducción propia: «Es una gestión más informativa» (FA_Silivan, 2018).

Las pruebas PISA tiene una periodicidad de tres años, la realizan los estudiantes de quince años (los alumnos que están en noveno grado de la escuela comprensiva finlandesa) y se examinan de tres materias concretas: comprensión lectora, ciencias y matemáticas. La prueba PIRLS tiene una periodicidad de cinco años, la realizan los alumnos de diez años (los alumnos que están en grado tres de la escuela comprensiva finlandesa) y evalúa la comprensión lectora. Los alumnos de misma cohorte de edad, cada cuatro años realiza las pruebas TIMSS, que avalúa el rendimiento en matemáticas y ciencia. Paralelamente a estas evaluaciones competenciales, Finlandia también participa en el estudio TALIS (Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje), realizado desde 2008 cada cinco años y que ofrece una comparativa de la situación del profesorado entre los países participantes. El profesorado finlandés no es sometido, formalmente, a una evaluación externa por parte del Gobierno. Los profesores reciben retroalimentación de los directores de los centros educativos (Sahlberg, 2011a: 36). Por tanto, participar en TALIS ofrece a las autoridades educativas finlandesas información sobre la situación del profesorado, más allá de los datos proporcionados por el sindicato de profesores de Finlandia (OAJ).

Los municipios, desde la década de los noventa del siglo XX, tienen competencias para implementar evaluaciones propias mediante las guías ofrecidas por las Autoridades Locales y Regionales (AFLRA) (Andere, 2014: 83; Varjo et al, 2013: 58–61). En este sentido, «local authorities in municipalities (or districts) are required by law regularly evaluate and monitor what school do and whether they accomplish expected outcomes¹⁰⁵» (Sahlberg, 2017: 38). Cada municipio implementa sus propias evaluaciones y, por tanto, existen diferencias entre municipios. Cabe destacar que el objetivo final de estas pruebas es, por un lado, ofrecer a las escuelas y docentes información sobre el cumplimiento con los objetivos establecidos a nivel local y, por otro lado, ofrecer información a los decisores políticos sobre el estado de la calidad de la educación. Un ejemplo de cómo la evaluación tiene un impacto en el rediseño de la política educativa se dio en la reforma del currículo de 2004. Gracias a la evaluación, las autoridades

¹⁰⁵Traducción: «Las autoridades locales en municipios (o distritos) por ley tiene que evaluar regularmente y monitorear lo que hacen las escuelas y si logran los resultados esperados» (Sahlberg, 2017: 38).

finlandesas detectaron la existencia de desigualdades educativas entre centros escolares y, como respuesta, reformaron el currículo en 2004, siendo este un poco más prescriptivo (Kupiainen, Hautamäki y Karjalainen, 2009: 17), pero manteniendo y garantizando una gran autonomía para el profesorado y los municipios (Andere, 2014: 27 y ss).

Cabe destacar que, gracias a la labor pedagógica del Ministerio de Educación y Cultura, la evaluación en Finlandia no es vista como un mecanismo de fiscalización sino como una oportunidad para mejorar. La evaluación no se entiende como una amenaza o una forma de poner en entredicho la profesionalidad de los docentes sino como un mecanismo que contribuye a las escuelas a mejorar su desempeño (Varjo et al, 2013: 59). Por tanto, la evaluación no sirve para juzgar o criticar negativamente, sino para aprender y avanzar constructivamente. «The finnish quality assessment evaluations have not aimed at control, sanction or allocation of resources and the target has been decision makers and planners, no parents and pupils¹⁰⁶» (Uljens et al, 2016: 49).

4. 4 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LAS CONSECUENCIAS

La política educativa finlandesa incorpora la estrategia de las consecuencias en su diseño. La estrategia de las consecuencias consiste en introducir premios o penalizaciones según el rendimiento del empleado (Osborne y Plastrik, 2003: 173–313), es decir, el profesorado finlandés recibe recompensas o desincentivos según su desempeño. Cabe subrayar que las autoridades educativas finlandesas otorgan un significado específico a las palabras desempeño y rendimiento. Para los fineses, el alto desempeño de un docente no se puede medir únicamente con los resultados alcanzados por sus estudiantes. Los resultados que los alumnos y alumnas obtienen en las evaluaciones nacionales o locales no dependen solamente de la instrucción de un docente. En el éxito

¹⁰⁶ Traducción: «Las evaluaciones finlandesas de evaluación de la calidad no han tenido como objetivo el control, la sanción o la asignación de recursos, y los destinatarios han sido los encargados de la toma de decisiones y los planificadores, no los padres y alumnos» (Uljens et al, 2016: 49).

académico intervienen muchos factores, entre ellos, encontramos la influencia del profesorado. Por tanto, un docente no es responsable en su totalidad de los resultados de sus estudiantes. Por tanto, el desempeño y el rendimiento hacen referencia a la implicación del profesorado en el centro escolar y con los alumnos, trabajando para que toda la organización mejore su acción y los estudiantes puedan mejorar sus habilidades académicas.

En este marco, las autoridades finlandesas aplican un procedimiento de la estrategia de las consecuencias: la gestión por rendimientos. Dicho procedimiento consiste en una vez establecido los resultados a alcanzar, es decir, lo que establece el Currículo Nacional de la Educación Básica, se establecen incentivos al buen rendimiento y se desincentiva el rendimiento con poco impacto social (Osborne y Plastrik, 2003: 245). De dicho procedimiento se aplican cuatro herramientas: los premios al rendimiento, el salario psíquico, las primas por rendimiento y los contratos y acuerdos de rendimientos.

4.4.1 Premios al rendimiento: el investigador del mes

Los premios al rendimiento son, como recogen Osborne y Plastrik (2003: 265), un reconocimiento de carácter no financiero por los logros conseguidos. Ejemplo de dicho premio es el reconocimiento de «investigador del mes» que otorga el centro LUMA a aquel docente e investigador, perteneciente al ámbito universitario o no, que ha hecho una aportación científica importante (Niemi y Jakku-Shivonen, 2009: 193) Dicho premio genera dos efectos. Por un lado, muestra a los profesores que se valora su trabajo y, por otro lado, deja claro que tipos de comportamientos y logros son importantes para la sociedad. Además, es una consecuencia positiva que fomenta un cambio en la cultura (Osborne y Plastrik, 2003: 527), impulsándose una cultura de investigación entre el resto de los docentes. Como resultado de la expansión de la cultura investigadora entre el profesorado, dicho premio ha sido rescindido en la actualidad. De modo que estas herramientas de la nueva gestión pública son útiles para fomentar nuevos comportamientos pero que, una vez interiorizados, pueden perder su eficacia, o bien ya no ser necesarios dado que el objetivo ya se ha conseguido.

4.4.2 Salario psíquico: el prestigio de la docencia

Los salarios no son la razón principal por la que los jóvenes se convierten en profesores en Finlandia. Como señala Sahlberg (2013a: 134) «el nivel salarial no es el principal motivo para convertirse en un maestro en Finlandia». Los docentes finlandeses no reciben una remuneración excepcional y su salario, al inicio de la carrera, es comparable con el de otras profesiones que requieren el mismo nivel educativo. En relación con las profesiones equivalentes, cabe reseñar que el salario del docente crece más lentamente que en otros sectores y pierde competitividad con la experiencia (Carnoy, Beteille, Brodziak, Loyalka y Luschei, 2009). Por tanto, el salario no es la variable clave que explica la alta atracción de los estudiantes hacia la profesión docente. Los factores que explican el atractivo de la docencia entre los estudiantes finlandeses son el alto prestigio social, la autonomía profesional y el valor de la enseñanza como un bien público y al servicio de la sociedad.

En relación con el prestigio social, en Finlandia se afirma que solo los mejores estudiantes pueden llegar a ser profesores, ya que solo los mejores tendrán el honor de ser los guardianes del mayor tesoro finlandés, las niñas y los niños finlandeses. Así, la profesión de docente es una de las más demandadas, ya que ser profesor es uno de los mayores honores para un ciudadano o ciudadana finlandés. Ellos junto con la familia son los encargados de mantener la cultura y la nación finlandesa (Melgarejo, 2008: 33). Como reconoce Oli Lukkainen, presidente de la OAJ «If they choose teacher education they know they will be entering a profession that enjoy broad trust and respect in the society, one that play an important role in shaping the country's future»¹⁰⁷ (OCDE, 2011: 124). Esto actúa como un salario psíquico (Osborne y Plastrik, 2003: 265), donde el estatus social que adquieren los profesores, actúa como un salario no monetario, que hace que esta profesión sea muy atractiva ante los ojos de los jóvenes. Ejemplo del atractivo, es el resultado de la encuesta nacional de opinión, realizada a 1.300 finlandeses adultos (de entre quince y setenta y cuatro años),

¹⁰⁷ Traducción propia: «Si eligen ser docentes, saben que ingresarán en una profesión que goza de una gran confianza y respeto en la sociedad, y desempeñan un papel importante en la configuración del futuro del país» (OCDE, 2011: 124).

sobre cuáles eran las cinco profesiones que les gustaría que tuviera su pareja o cónyuge de una lista de treinta. El resultado fue que los hombres preferían que sus futuras esposas fueran profesoras, delante de enfermeras, médicos o arquitectas, y, las mujeres, solo identificaron al médico y al veterinario, antes del docente como profesión deseable para su esposo (Sahlberg, 2012: 4; Sahlberg, 2013a: 128–129). El valor público de la educación, la libertad profesional y el nivel de excelencia del profesorado, explican la consecuencia positiva de esta herramienta, el salario psíquico, obteniendo prestigio social para la docencia.

En Finlandia, el elevado prestigio de los docentes es, en parte, un fenómeno cultural (Kuusilehto-Awale y Lahtero, 2014). La educación siempre ha sido parte integral de la cultura y la sociedad finlandesa. Herederos de una cultura protestante, los finlandeses han comprendido que sin saber leer y escribir, y sin poseer conocimiento, sería muy difícil cumplir con sus aspiraciones en la vida.

En el siglo XX, cuando la escuela pública empezó a expandirse, los docentes fueron asumiendo la obligación de enseñar estas habilidades y, como consecuencia, empezaron a gozar de una alta posición social. Así, en 1921, momento de la instauración de la escuela básica de seis años de duración, a los profesores se les conocía como las «velas de la nación», reconociéndose la gran labor que desempeñaban para el progreso de la sociedad (Niemi, 2016: 24). Así, la docencia se fue configurando como una profesión prestigiosa y noble, similar a la medicina o la abogacía, impulsada por propósitos morales, más que por el interés material, la carrera o las recompensas (Sahlberg, 2013a: 126).

El paralelismo entre la medicina y la docencia es una realidad en Finlandia. Ambas profesiones gozan de un estatus social elevado fruto, por un lado, de la importancia para el bienestar social de ambas profesiones y ambas políticas públicas sectoriales, salud y educación, y, por otro lado, de su estricta selección y exigente formación. El proceso de selección y formación es la segunda variable de relieve que explica el alto prestigio social de la docencia. El resultado es una profesión respetada, con autonomía y que genera confianza social.

Primary school teachers often compare what they do with the work that doctors do in medical clinics. A key characteristic of Finnish teachers' work environment is that are autonomous, trusted, and respected professional. Unlike nations that have bureaucratic accountability systems that make teachers feel threatened, overcontrolled, and undervalued, teaching in Finland is a very sophisticated profession, in which teachers feel they can truly exercise the knowledge and skills they have learned in the university¹⁰⁸. (Sahlberg, 2011a: 36)

Aunque el prestigio social en Finlandia tiene sus raíces culturales, las autoridades políticas y sindicales han seguido potenciándolo. Un ejemplo de ello, es el proyecto *Finlandia Necesita Docentes* impulsado en 2002 por el sindicato de profesorado no universitario con el fin de aumentar la conciencia y el respeto a la labor de los docentes y su significativa contribución a la sociedad. El proyecto, que usa la herramienta crear nuevos símbolos, se dirigió a transmitir una imagen positiva de la profesión (OCDE, 2009: 92). Esto explica que, aunque el profesorado finlandés no cobre grandes salarios, si lo comparamos con otras profesiones equivalentes en territorio finés, sea una salida profesional muy demandada. Por ejemplo, un profesor de primaria recibe un salario de 4.000 euros, un médico de 6.200 euros, un abogado de 4.500 euros y un alguacil de 3.600 euros (Paronen y Lappi, 2018: 13). Aunque pueden parecer salarios elevados vistos desde la óptica europea mediterránea, cabe destacar que el coste de la vida de los países nórdicos es muy superior a la del sur de Europa. En el caso de España, como recoge la OCDE (2014c: 58), el salario de los profesores españoles es superior al salario medio del conjunto de países de la OCDE, de la UE-21 y de Finlandia, tanto si se compara la retribución inicial como después de quince años o la retribución máxima en la escala.

Conscientes de la controversia sobre el salario del profesorado que se genera en la política educativa, debemos de resaltar dos cuestiones. En primer lugar, lo

¹⁰⁸ Traducción propia: «Los maestros de primaria suelen comparar lo que hacen con el trabajo que realizan los médicos en las clínicas médicas. Una característica clave del entorno de trabajo de los docentes finlandeses es que son profesionales autónomos, de confianza y respetados. A diferencia de las naciones que tienen sistemas de rendición de cuentas burocráticos que hacen que los docentes se sientan amenazados, sobrecontrolados y subvalorados, la docencia en Finlandia es una profesión muy sofisticada, en la que los docentes sienten que pueden ejercer realmente los conocimientos y habilidades que han aprendido en la universidad» (Sahlberg, 2011a: 36).

que muestra el caso finlandés es que la variable salarial no está relacionada con el mayor o menor desempeño de un docente. Un docente no conseguirá mayores o menos resultados en sus alumnos y alumnas si recibe un mayor o menor salario. Su mayor o menor impacto social en la instrucción dependerá de variables como la motivación, la formación, la experiencia, un ambiente laboral proclive y agradable, una autonomía profesional y un apoyo institucional. Dicho en palabras de Hargreaves y Fullan (2014), el impacto social de la docencia requiere de capital humano, social y decisorio. Ahora bien y, en segundo lugar, los docentes deben recibir unos salarios adecuados, que reflejen la gran función social que desempeñan y que permita retener a docentes de calidad en el sistema (Abrams, 2016). Ambas conclusiones, lejos de ser dicotómicas, se complementan. Sin embargo, son distintas. Ser mejor profesor atañe a la política educativa y recibir el salario adecuado corresponde a la política laboral.

Retomando, el elevado estatus social del que goza el profesorado finés, cabe subrayar que este es reforzado por el exigente procedimiento de reclutamiento de los futuros profesores en las facultades de educación de Finlandia, «[...] raising the bar for entry into teaching has made this an even attractive career option¹⁰⁹ [...]» (OCDE, 2011: 126). En este sentido, cabe destacar que el prestigio social está intrínsecamente relacionado con la percepción ciudadana de la complejidad de los estudios que habilitan las profesiones. Aquellas profesiones que disponen de criterios de selección y formación exigentes, suelen ser tener más prestigio social. En el caso de la educación, cuando la docencia se convierte en una profesión restringida solo a los mejores estudiantes y con unos criterios de selección exigentes, el prestigio social aumenta. El caso finlandés es un ejemplo de ello. Paralelamente al prestigio social expuesto, existen otros incentivos de la profesión docente como el periodo vacacional de dos meses y medio (junio, julio y 15 días en agosto) y la jornada laboral reducida, permitiendo una gran disponibilidad para compaginar la vida laboral con la familiar (Andere, 2014: 75 y ss). Esto último también contribuye al salario psíquico.

¹⁰⁹ Traducción propia: «Elevar el listón de entrada a la enseñanza ha hecho la carrera de docente más atractiva» (OCDE, 2011: 126).

4.4.3 Primas por rendimiento: Complemento salarial del profesorado

En términos salariales, en Finlandia la remuneración docente está establecida en los convenios nacionales negociados entre el sindicato de profesores (OAJ), que representa al profesorado, y las Autoridades Locales y Regionales (AFLRA), que representan a los municipios (Eacea/Eurydice, 2014: 8; Carnoy et al, 2009: 82). Paralelamente a estos convenios, los municipios pueden mejorar el salario y las condiciones laborales que constan en dicho convenio. En esta línea, desde 2004 los maestros finlandeses pueden percibir ingresos salariales adicionales, por encima de la remuneración base, por su profesionalidad e implicación en el centro educativo (Andere, 2014: 164; Carnoy et al, 2009: 82). Así, se ha introducido un mecanismo basado en la estrategia de las consecuencias de la nueva gestión pública con el fin de incentivar el buen desempeño. Dicho mecanismo recibe, en la jerga de la nueva gestión pública, la denominación de prima por rendimiento.

La prima por rendimiento consiste «en premios monetarios (añadidos al salario) que se conceden en un único pago. Van destinados a individuos o a equipos que logran objetivos concretos determinados. No forman parte de la base retributiva de un empleado» (Osborne y Plastrik, 2003: 268). En el caso finlandés, dicho mecanismo se ha introducido con el fin fomentar la implicación del profesorado en las mejoras del centro educativo, generándose un incentivo monetario para ello. Dicha medida, según Tukonen, es una buena medida, pero mal enfocada, ya que premia el trabajo individual del profesorado y no el trabajo colaborativo. La propuesta de Tukonen se reflejaría en otra herramienta, la de participación en los ahorros. En sus palabras:

L'any passat va ser la primera vegada que teníem un tipus de bonus per a trenta mestres de tot el municipi [...] Però hi ha moltes persones com jo que estem criticant això perquè intentem que els mestres facin més i més col·laboració i treball conjunt. I per això, per mi, seria molt millor que aquests diners es donessin al grup de mestres i no a una persona individualment. Això crea mal ambient perquè, per exemple, si tu formes part de un grup de mestres que està treballant per temes internacionals de l'escola és injust triar una persona o dues. A més, també hi ha bonus que jo puc donar

a qualsevol persona en qualsevol moment per alguna cosa extra que ha fet per l'escola¹¹⁰. (D_Tukonen, 2018).

Por tanto, dicha herramienta de la nueva gestión pública tendría un mayor impacto si premiara el trabajo colaborativo del profesorado, tal y como promueve, en su conjunto, la política educativa finesa. En este sentido, Osborne y Plastrik (2003: 271) recomiendan que «si son los equipos los que producen los outputs, emplea su sistema para recompensar a grupos y no a individuos». Por tanto, vemos que las herramientas de la nueva gestión pública deben ser diseñadas en consonancia con el resto de las estrategias y los procedimientos para no crear incoherencia en la construcción de una política educativa de excelencia.

4.4.4 Contratos y acuerdos por rendimientos: el cese del profesorado

Los docentes son contratados por los entes municipales, obteniendo la categoría laboral de empleados públicos, cuya posición pública no les exime del cese de su cargo. Así, existen consecuencias negativas si el docente no desarrolla su labor de forma satisfactoria. Ejemplo de ello es que el director o directora y el personal docente que trabaja en un centro pueden ser cesado por el Consejo Municipal Escolar a causa de registrar de forma continuada unos bajos rendimientos educativos (medidos por las pruebas nacionales y locales), tras hallar que la causa reside en el impacto docente y que la ayuda proporcionada por las instituciones educativas superiores, siendo estas suficientes y adecuadas a la situación, no han tenido efecto. Por tanto, aunque no existan de forma explícita los contratos por rendimientos entre los municipios y los docentes, de forma implícita sí que existen, ya que se espera que el docente contratado cumpla con los rendimientos que establecen los currículos educativos, es decir, contribuya a que sus alumnos y alumnas adquieran las competencias que se establecen a nivel nacional y local.

¹¹⁰ Traducción propia: «El año pasado fue la primera vez que teníamos un tipo de bonus para treinta maestros de todo el municipio [...] Pero hay muchas personas como yo que estamos criticando esto porque intentamos que los maestros hagan más y más colaboración y trabajo conjunto. Y por eso, para mí, sería mucho mejor que ese dinero se diera al grupo de maestros y no a una persona individualmente. Esto crea mal ambiente porque, por ejemplo, si tú formas parte de un grupo de maestros que está trabajando para temas internacionales de la escuela, es injusto elegir una persona o dos. Además, también hay bonus que yo puedo dar a cualquier persona en cualquier momento por algo extra que ha hecho por la escuela» (D_Tukonen, 2018).

En este marco, las evaluaciones pueden dar lugar a consecuencias negativas. Si se detecta que una escuela tiene bajos resultados, el Ministerio de Educación y Cultura o el municipio correspondiente ofrece el apoyo necesario para aumentar su rendimiento. Si dichas ayudas no funcionan y el rendimiento continúa siendo bajo, todo el personal docente, incluido el director, es cesado. Asimismo, en el caso finés si un profesor no desarrolla su función de forma óptima, está ocupando un puesto innecesario o tiene faltas de disciplina, el director y el ente municipal puede despedirlo en cualquier momento (OCDE, 2009: 169). Como recogen Osborne y Plastrik (2003: 264), la pérdida del puesto de trabajo es la sanción última y, por tanto, definitiva para aquellos empleados públicos que tienen niveles bajos de rendimiento, tras haber recibido asistencia y formación. En el caso finés, existe pues un procedimiento establecido para el cese, relatado así, por Tukonen:

Durant primers sis mesos el pots acomiadar fàcilment si té un contracte fixe. En el cas dels temporals, són quatre mesos. Després dels sis mesos és més complicat. Llavors, per poder fer-ho hi ha dues vies: si ets un professor d'una matèria i no estàs fent la teva feina adequadament, llavors jo faig un avís oral i deixo per escrit que hem parlat i el document el signem els dos. Faig l'escrit perquè sinó pot, dir més tard, que no li havia dit res. Seguidament, si no millores la teva conducta, doncs avís escrit un altre cop. Llavors, si no millores la teva conducta, acomiadat. Però existeix la via ràpida que és l'abús sexual als alumnes o als companys, si arribes begut a classe o per beure a l'escola. En aquest cas, acomiadat de forma immediata [...] Fa un parell d'anys que vaig acomiadar a una persona que era temporal però semblava que no estava motivat. Llavors un dia parlant amb ell aquí, li vaig dir 'doncs, dona'm la clau [de l'escola] i ja està, no passa res'¹¹¹. (D_Tukonen, 2018).

¹¹¹ Traducción propia: «Durante los primeros seis meses lo puedes despedir fácilmente si tiene un contrato fijo. En el caso de los temporales, son cuatro meses. Después de los seis meses es más complicado. Entonces, para poder hacerlo hay dos vías: si eres un profesor de una materia y no estás haciendo tu trabajo adecuadamente, entonces yo hago un aviso oral y dejo por escrito que hemos hablado y el documento lo firmamos los dos. Hago el escrito porque si no puede decir más tarde que no le había dicho nada. Seguidamente, si no mejoras tu conducta, pues un aviso por escrito de nuevo. Entonces, si no mejoras tu conducta, despedido. Pero existe la vía rápida que es el abuso sexual a los alumnos o los compañeros, si llegas bebido a clase o por beber en la escuela. En este caso, despedido de forma inmediata [...] Hace un par de años despedí a una persona que era temporal porque parecía que no estaba motivado. Entonces un día

Cabe destacar que el cese docente es muy poco común en Finlandia. Sin embargo, el temor a ser despedido desincentiva comportamientos no adecuados en las aulas. En este sentido, la estrategia de las consecuencias suele ser la estrategia de la nueva gestión pública menos popular, ya que genera, como es obvio, resistencia por parte de la comunidad escolar, concretamente entre el profesorado que tuviera más visos de verse afectado. Sin embargo, dado que se establece que el alumno y la alumna es el centro de la política educativa y que debe recibir una educación de calidad, no es permisible que, aquel profesorado sin motivación y que desvirtúa la mejora del centro escolar, continúe en el sistema, ya que perjudica a los alumnos y alumnas, y al resto de profesorado. Esta estrategia se alza como imprescindible en un contexto de autonomía escolar como el finés, ya que desincentiva comportamientos de nepotismo y promueve una autonomía con responsabilidad educativa hacia los estudiantes.

4.5 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA CULTURA

En el diseño de la política educativa de Finlandia encontramos la aplicación de la estrategia de la cultura. Pérez-Gómez (2005: 162) define la cultura escolar y, por ende, la cultura docente, como «el conjunto de creencias, valores, hábitos y normas dominantes que determinan lo que un grupo social considera valioso en un contexto profesional, así como los modos políticamente correctos de pensar, sentir, actuar y relacionarse entre sí. En una cultura escolar es necesario indagar las reglas explícitas y ocultas que regulan los comportamientos, las historias y los mitos que configuran y dan sentido a las tradiciones e identidades, así como los valores y las expectativas que desde fuera presionan la vida de las escuelas y del aula». De modo que la definición hace referencia a un sistema de significados compartidos por la organización que determinan su comportamiento diario. En este sentido, es importante destacar que como recogió Finkielkraut (1990: 98) «La cultura es el conjunto de conocimientos y de valores que no es

hablando con él aquí, le dije 'pues dame la llave [de la escuela] y ya está, no pasa nada'» (D_Tukonen, 2018).

objeto de ninguna enseñanza específica y que, sin embargo, todos los miembros de una comunidad conocen». Por tanto, la cultura se construye socialmente a partir del entorno (social y material) y el tiempo. Así, la cultura se convierte en la «resina» que impregna el cómo de los quehaceres diarios de una actividad.

Las autoridades educativas finlandesas son conscientes de la importancia de la cultura escolar para el buen funcionamiento del sistema educativo finlandés y han aplicado diversos procedimientos de la estrategia de la cultura para cambiar, consolidar e impulsar nuevas culturas escolares. Del procedimiento de llegarles al corazón, ha aplicado sus cinco herramientas, y del procedimiento de ganárselos mentalmente, ha aplicado la herramienta de los centros de formación propios.

4.5.1 Crear nuevos símbolos e historias: escuelas excelentes en barrios pobres y multiculturales

La política educativa de Finlandia busca la excelencia educativa para todos y, por ende, como hemos visto, dispone de una política financiera en la que aquellos centros educativos con mayores dificultades reciben una financiación extra. Dicha política está al servicio de crear nuevos símbolos e historias con el fin de desterrar una concepción determinista y reproduccionista de la escuela y fomentar una visión transformadora de la educación. En ese sentido, las escuelas son el centro del barrio, abiertas a la comunidad, y, por tanto, un lugar bello e inspirador del valor de la educación. Por tanto, las autoridades educativas finlandesas buscan que en barrios de alta complejidad existan también escuelas de ensueño para que todos los niños y niñas se sientan acogidos en sus espacios. Como recoge Abrams (2016), las escuelas deben ser atractivas para los estudiantes.

Ejemplo de ello es el centro educativo de Kirkkojärven Koulu situado en Espoo, ciudad situada al sud de Finlandia, que acoge a setecientos setenta alumnos entre siete y dieciséis años. Dicha escuela tiene un 43% de alumnado inmigrante y está envuelta de un parque de viviendas de protección oficial. A pesar de dicho entorno, la escuela cuenta con unas instalaciones de gran calidad y una arquitectura innovadora. En ese sentido, su construcción fue resultado de un

concurso público celebrado 2006 para seleccionar el mejor diseño de la escuela. Dicho concurso fue adjudicado al grupo de arquitectos Verstas que, tras trabajar juntamente con la comunidad escolar, construyó en 2010 una escuela espaciosa que, siguiendo las recomendaciones promulgadas por el FNBE, promovían el crecimiento, la salud y el aprendizaje mediante una interacción positiva entre profesores y estudiantes (ver figura 5).

Figura 5. Kirkkojärven Koulu



Fuente: Kirkkojärvi School (2018)

En Finlandia, la arquitectura forma parte del acto educador y como reconociese Kaisa Nuikkinen (MFA, 2011), responsable de la arquitectura escolar del Departamento de Educación de Helsinki, el aprendizaje está intrínsecamente unido al entorno físico en el que se desarrolla y la arquitectura es una parte integral del entorno escolar con el fin de crear un ambiente de aprendizaje positivo. Esto es de especial relevancia en contextos de barrios desfavorecidos, en los que muchos niños y niñas pueden verse privados en sus hogares de ciertos recursos materiales. Así, la escuela suple dichas carencias dotando de recursos y de atractivo físico a las escuelas.

En esta línea, la escuela de Saunakallio (ver imagen 6), mencionada con anterioridad y que se encuentra en un barrio de alta complejidad, encontramos una escuela luminosa, espaciosa, llena de color y alegría. Paseando por sus pasillos se respira un ambiente de paz, no entorpecido por el murmullo de los niños y niñas en cada una de las clases. La clase de música está dotada de un amplio abanico de instrumentos que van desde el piano a la guitarra pasando

por los bombos y la trompeta. Así, el entorno escolar fomenta que cada niño y niña pueda desarrollar su talento sin estar privado de los recursos materiales necesarios para ello.

Figura 6. Saunakallio Koulu



Fuente: Foto tomada en marzo de 2018 durante la observación participante en la escuela

La herramienta de crear nuevos símbolos e historias, como destacan Osborne y Plastrik (2003: 546), es un elemento de transmisión de la cultura de elevada fortaleza, ya que permite cambiar el imaginario social sobre una realidad a la vez que ayuda a crear lazos de unión en torno a valores, expectativas, esperanzas y sueños comunes. En Finlandia, el valor de la arquitectura y la creación de escuelas excelentes en barrios de alta complejidad promueve el discurso transformacional de la educación que se contrapone al discurso reproductor, de autores como Bourdieu y Passeron (2001), quienes enfatizaban que el *habitus* del niño o niña era el componente determinista de sus gustos culturales y de su capacidad para acceder al conocimiento. Por tanto, la escuela contribuía a reproducir las desigualdades sociales y restaba oportunidades de ascenso social.

En Finlandia, desde la construcción de la escuela comprensiva, sus autoridades políticas educativas son partidarias de la concepción de la escuela como un centro que ilumina e inspira al barrio y, por tanto, se convierte en el corazón del municipio. Un lugar que por las mañanas acoge a los niños y las niñas del barrio

y sirve de ascensor social y que, por las tardes, está abierta al resto de la comunidad para que desarrollen sus actividades culturales y deportivas. De modo que la aplicación de la herramienta de crear nuevos símbolos e historias de la nueva gestión pública es un elemento clave para crear nuevos discursos que, tras su publicación y difusión, cambian culturas escolares.

4.5.2 Celebrar el éxito: Las primeras posiciones en PISA

El procedimiento de llegarles al corazón permite reforzar pactos. En este sentido, la celebración del éxito es la herramienta idónea para ello. La celebración del éxito consiste en la creación de eventos espontáneos que homenajean los logros alcanzados por el sistema educativo (Osborne y Plastrik 2003: 548). La política educativa finlandesa aplicó dicha herramienta en 2001. En el año 2001 se publicaron las primeras pruebas PISA y el sistema educativo finlandés se consagró como uno de los sistemas más exitosos del mundo, ya que obtuvo la primera posición en comprensión lectora, matemáticas y ciencias. En ese momento, todos los expertos educativos pusieron atención en su sistema, como recogió la OCDE:

Since the publication of the first PISA result in 2001, Finland is now as a major international leader in education. It has consistently ranked in the very top tier of countries in all PISA assessments over the past decade, and its performance has been especially notable for its remarkable consistency across schools. No other country has a little variation in outcomes between schools, and the gap within schools between the top and bottom-achieving students is extraordinary modest as well. Finnish school seems to serve all students well, regardless of family background or socio-economic status. For these reason, Finnish schools have become a kind of tourist destination, with hundred of educators and policy makers annually travelling to Helsinki to try to learn the secret of their success¹¹². (OCDE, 2011: 118)

¹¹² Traducción propia: «Desde la publicación del primer resultado de PISA en 2001, Finlandia es ahora uno de los principales líderes internacionales en educación. Se ha clasificado constantemente en el nivel más alto de los países en todas las evaluaciones PISA en la última década, y su desempeño ha sido especialmente notable por su consistencia notable en todas las escuelas. Ningún otro país tiene una variación pequeña en los resultados entre las escuelas, y la brecha dentro de las escuelas entre los estudiantes que logran mejores resultados y aquellos que obtienen resultados más bajos es también extraordinariamente modesta. La escuela finlandesa parece servir bien a todos los estudiantes, independientemente de su origen familiar o condición socioeconómica. Por esta razón, las escuelas finlandesas se han convertido en una

Como forma de celebrar el éxito, el Gobierno finlandés mostró su modelo educativo a los demás países, realizando reportajes, entrevistas y artículos en los que se elogiaba el sistema y la profesionalidad de sus docentes. La celebración del éxito genera efectos muy positivos: hace que las personas se sientan satisfechas con su trabajo y refuerza los valores y los objetivos del sistema. Como señalan Osborne y Plastrik (2003: 546), homenajear es una de las maneras más sencillas y eficaces de conseguir que la gente se adhiera a una cultura en el plano emocional. Así, dicho éxito en PISA y su consiguiente celebración, permitió reforzar las reformas implementadas tras la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, se usa la herramienta premios al rendimiento mediante las noticias en los medios de comunicación informando sobre los logros educativos.

4.5.3 Valorar el fracaso: la bajada en el ranking de PISA

Sin embargo, la política educativa de Finlandia también ha cosechado algún fracaso. En las pruebas PISA de 2012, algunos sistemas educativos asiáticos coparon la cima del ranking y Finlandia registró una bajada en su posición, aunque continuaba estando entre las primeras posiciones. Ante esta situación, el gobierno finlandés en vez de culpabilizar o castigar a su sistema educativo, optó por entender este fracaso relativo como una oportunidad para mejorar el rendimiento y promover la propia innovación.

La ministra de Educación y Cultura, Krista Kiuru, lo reconocía así después de la publicación de los resultados: «Todos los estamentos de Finlandia tanto políticos, sindicales, sociales, económicos y académicos deben trabajar para el retorno de la motivación al estudio y al aprendizaje. Tenemos que actualizar nuestra escuela» y enfatizaba «nuestro punto de partida es que los jóvenes tengan suficiente tiempo libre, la vida también existe fuera del colegio. Creo que nuestros valores siguen vigentes. Por ahora lo importante es acertar con el diagnóstico y ponernos a trabajar» (Soto, 2013). En ningún momento, la ministra ni eludió el problema ni criticó de modo destructivo el sistema educativo ni la

especie de destino turístico, con cientos de educadores y legisladores que viajan anualmente a Helsinki para tratar de conocer el secreto de su éxito» (OCDE, 2011: 118).

labor de los docentes. Todo lo contrario, sus afirmaciones iban en la dirección de buscar las causas del descenso en el rendimiento escolar y, para ello, Krista Kiuru, enfatizaba la colaboración de todos los agentes sociales implicados en la política educativa. Así, se inició la tercera reforma educativa de Finlandia.

La valoración del fracaso, en el caso finés, nos muestra la lección que los fracasos son oportunidades de aprendizaje y que la mejora del sistema volverá a pasar por el diálogo entre la comunidad educativa y la firme voluntad de seguir trabajando por una política educativa de excelencia.

4.5.4. Reformar el lugar de trabajo e invertir en los empleados: la reforma de la escuela comprensiva

Como se ha mencionado anteriormente, para implementar el primer *visioning* de la política educativa de Finlandia, se construyó la escuela comprensiva que eliminaba la fragmentación del sistema educativo entre las escuelas de gramática (similar al bachillerato) y las escuelas cívicas (como ciclos formativos medios). Supuso la herramienta de desmantelamiento de silos funcionales, puesto que se eliminaron dos tipos de escuelas especializadas (de gramática y cívicas), sustituyéndolas por una escuela que combina diversas funciones (comprensiva). Además, dicha reforma fue un ejemplo de la aplicación de la herramienta de la reforma del lugar del trabajo que consiste en cambiar la organización de un lugar donde se desarrolla la actividad laboral para adecuarla a los nuevos principios, valores y objetivos que se quieren fomentar (Osborne y Plastrik, 2003: 555–557). Para que dicha reforma del lugar de trabajo fomentase una nueva cultura escolar, en 1967 el Parlamento finés aprobó una ley que establecía que los profesores de primaria debían de realizar un curso de verano sobre la escuela comprensiva con el fin de capacitarles sobre el nuevo enfoque pedagógico (Aho et al, 2006: 25). Así, se aplicó otra herramienta de la nueva gestión pública, concretamente, la de invertir en los empleados (Osborne y Plastrik, 2003: 557).

4.5.5 Centros de formación propios: las escuelas normales

Como puntualizó el conocido como informe McKinsey, titulado *¿Cómo hicieron los mejores sistemas educativos del mundo para alcanzar sus resultados?*¹¹³, «nunca le diríamos a un médico recién graduado que «vaya y opere a esta persona» sin tres o cuatro años de práctica previa» (Barber y Mourshed, 2008: 46). A un docente tampoco, piensan los finlandeses y, por eso, los estudiantes de magisterio realizan tres periodos de prácticas en unas escuelas concretas, denominadas escuelas normales (*Normaalikoulu*, en finés) (Andere, 2014: 63 y ss). Como recogiese Moate (2017: 20) «Attached to the University of Jyväskylä, for example, is a “normal school”, a practice school with nigh on 1000 pupils aged 7-19 where 900 student teachers annually complete their teaching practices¹¹⁴». Dichas escuelas son centros vinculados a la universidad y tienen como objetivo que los futuros maestros y maestras empiecen a ejercer como docentes durante su formación y que se conviertan en portadores y transmisores de la cultura educativa que han recibido en la universidad. Esta cultura, no es otra, que la de ser un docente que se implica en el centro educativo, que está en contacto con las nuevas investigaciones educativas y que evalúa su trabajo. En definitiva, se pretende que a nivel práctico el alumno interiorice todos los valores y los conocimientos que ha aprendido a lo largo de la instrucción. De modo que las escuelas normales funcionan como centros de formación propios (Osborne y Plastrik, 2003), permitiendo que los futuros maestros apliquen la autoevaluación y la investigación. Recordemos que los centros de formación propios se definen

¹¹³ En el año 2007 la consultora estadounidense McKinsey publicó el mencionado estudio en el que analizaba a través de técnicas tanto cualitativas como cuantitativas, las características comunes que comparten los mejores sistemas educativos del mundo. El estudio, referente mundial, se centró en los diez sistemas educativos (Canadá (Alberta y Ontario), Australia, Bélgica, Finlandia, Hong Kong, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Singapur y Corea del Sur) que ocupaban los primeros puestos en el informe PISA y TIMSS y también en siete sistemas educativos que habían registrado una fuerte trayectoria de mejora (Atlanta, Boston, Chicago, Inglaterra, Jordania, Nueva York y Ohio).

¹¹⁴ Traducción propia: «Adjunto a la Universidad de Jyväskylä, por ejemplo, se encuentra una "escuela normal", una escuela de prácticas con cerca de 1000 alumnos de 7 a 19 años de edad, donde 900 maestros de estudiantes completan anualmente sus prácticas de enseñanza» (Moate, 2017: 20).

como centros que «educan y forman a los agentes del cambio para que se conviertan en portadores y transmisores de la nueva cultura» (Osborne y Plastrik, 2003: 588).

Los profesores de las escuelas normales son seleccionados por la misma universidad y tienen un estatuto diferente al de otros centros, ya que juegan un doble papel (Melgarejo, 2006: 254). Por un lado, imparten clase a los alumnos que cursan sus estudios en esas escuelas y, por otro, supervisan y sirven de mentores a los estudiantes en prácticas. Muchos profesores trabajan activamente en la investigación, en labores de desarrollo educativo y son miembros de equipos que producen materiales de aprendizaje para los centros (Niemi y Jakku-Shivonen, 2009: 187; Hammerness et al, 2017). Es importante que estos profesores sean seleccionados por las universidades, ya que garantizan que los alumnos en prácticas tendrán como mentores a los mejores especialistas, aprendiendo de ellos las mejores habilidades (Hammerness et al, 2017: 21).

4.6 CONCLUSIONES

La implementación de las cinco estrategias de la nueva gestión pública, con sus correspondientes procedimientos y herramientas, han sido examinadas en la política educativa finlandesa. Asimismo, también se ha evidenciado como las autoridades educativas de Finlandia dejaron de gestionar su política educativa mediante la administración pública de inspiración weberiana y la sustituyeron por una combinación de preceptos de la nueva gestión pública. Se ha analizado como dichas herramientas de la nueva gestión pública, en la forma y combinación cómo se diseñaron en el sistema educativo finlandés, permitieron la evolución histórica de un sistema escolar como tantos otros a un sistema educativo cuya principal característica es la excelencia, con resultados escolares de alto nivel, acorde con las evaluaciones internacionales.

Esta investigación politológica, ha constatado con evidencias que, si mantenemos iguales todos los elementos que influyen en la educación de niñas, niños y jóvenes, *ceteris paribus*, entonces, a partir de las variables analizadas desde la ciencia política, concluimos que en el sistema educativo finlandés, la sustitución del modelo de administración pública tradicional por el enfoque de nueva gestión pública, condujo a unos resultados educativos de excelencia en la política de educación de Finlandia. La presente tesis doctoral complementa los variados estudios científicos realizados en diversas áreas de conocimiento, que analizan elementos tales como factores pedagógicos, didácticos, sociales, psicológicos, económicos y de otra índole. Esta investigación agrega el análisis politológico, que hasta la fecha se había dejado de lado. Se ha demostrado que sería un error pasar por alto el cambio de una administración pública con un enfoque burocrático a una nueva gestión pública cuyas herramientas tienen un gran impacto social en los resultados educativos, hasta el punto de llevar a Finlandia a la primera posición mundial en excelencia educativa.

A continuación, se sintetizan, de forma sucinta, cada una de las estrategias de la nueva gestión pública ejecutadas en el caso finés, focalizándose en las características de las mismas y extrayendo cuál es combinación de las mismas que dotan de excelencia a la política educativa de Finlandia desde la óptica de la gestión pública.

En relación con la estrategia central, el caso finlandés muestra que es primordial que cualquier política educativa de excelencia esté sustentada por una visión de futuro compartida entre los actores políticos y sociales, manifestada en una estabilidad legislativa y un consenso político en materia legal, requisitos indispensables para consolidar cambios en el sistema educativo y evitar que este naufrague por cambios reiterativos que condicionan la política educativa. Recordemos que el *visioning* es aquella herramienta de la nueva gestión pública que nos permite lograr acuerdos sobre el tipo de futuro que una comunidad quiere para sí misma y establece un compromiso con la creación de ese futuro. El caso finlandés nos muestra que estas visiones deben de nutrirse de tres componentes: la evidencia científica, la participación de la comunidad y los procesos deliberativos de toma de decisiones. En este sentido, las autoridades

finlandesas han realizado visiones en tres ocasiones (1945, 1990, 2012). Para proteger las visiones de futuro de los intereses corporativos y electoralistas, así como monitorizar su implementación, las autoridades educativas de Finlandia han creado un organismo director apartidista que, en el caso finés, se manifiesta en la Junta Nacional de Educación, substituido en 2017 por Agencia Finlandesa por la Educación. Dicho organismo funciona como un organismo director, herramienta que desarrolla estrategias y objetivos para hacer realidad la visión de futuro.

Paralelamente, las autoridades educativas de Finlandia también aplican la herramienta de la nueva gestión pública de los exámenes de programas con el fin de verificar que los programas educativos son eficaces, responden a las necesidades de la sociedad y están en consonancia con la visión de futuro establecida. En el caso contrario, optan por suprimirlos, reformarlos o reestructurarlos. Ejemplo de ello ha sido la reestructuración del sistema educativo finés en la década de los setenta del siglo XX, las revisiones curriculares cada diez años y la eliminación de la práctica educativa del *Streaming* o *Trackling of pupils*.

En relación con la estrategia del control, la política educativa finlandesa muestra la necesidad de que los organismos educativos centrales otorguen mayor poder de decisión a los centros educativos, tanto en materia de recursos humanos como financiera y pedagógica. En este sentido, el sistema educativo finlandés, hasta mediados de la década de los ochenta del siglo XX, estaba muy centralizado y basado en el modelo weberiano de la administración. Sin embargo, a partir de entonces, se primó la descentralización y la autonomía de los centros escolares, tanto de educación primaria como de educación secundaria, con el fin de aumentar la calidad del sistema educativo, confiando en la profesionalidad de los docentes. Así, la autonomía escolar requiere de la transformación del rol desempeñado, tradicionalmente, por la administración educativa central, en el que debe abandonar la elaboración de unos currículos escolares detallistas y reglamentistas, que vislumbran su concepción centralizada de la administración pública y su pretensión homogeneizadora. Por ello, debe limitarse a fijar los objetivos finales que deben conseguir todos los

estudiantes y evaluar la consecución de los mismos, mediante la aplicación de la herramienta de los objetivos de resultados de la nueva gestión pública en los currículos escolares. Así, se otorga libertad a los centros y a los docentes sobre los métodos pedagógicos, financieros y organizativos más eficaces de los que dispone para conseguir dichos objetivos, reconociendo así la heterogeneidad de los alumnos, de los centros escolares y de los municipios; y también la profesionalidad de los docentes, construyendo una cultura de confianza y corresponsabilidad entre la administración educativa central y el cuerpo docente. Así, mediante aplicación de la herramienta de la gestión sobre el terreno, los docentes adquieren mayor control sobre la aplicación de los planes de estudios, sobre los recursos materiales y los recursos pedagógicos para conseguir los resultados fijados desde los organismos educativos superiores, aprendiendo a trabajar colaborativamente entre ellos con el fin de garantizar una educación de calidad a sus estudiantes.

Para que dicha autonomía no genere desigualdades, el control de los organismos centrales sobre los centros educativos se debe de realizar mediante una evaluación externa al centro escolar, vista como una oportunidad para mejorar y no como medida fiscalizadora. Dicha evaluación la debe realizar un organismo independiente, en el caso finés es el Centro Finlandés de Evaluación de la Educación, con el fin ofrecer datos objetivos y alejados de manipulaciones partidistas o electoralistas. Seguidamente, en Finlandia los resultados de las evaluaciones no son públicos a nivel de centro para no generar competitividad entre las escuelas, sino que fomentan la colaboración y la corresponsabilidad. El director o directora de un centro escolar sí tiene acceso a las evaluaciones y a las notas obtenidas por sus estudiantes con el fin de tener información que le permita mejorar el desempeño del centro educativo. El cuerpo de inspectores de educación existió en Finlandia durante la ejecución de la administración weberiana, pero en el camino hacia la nueva gestión pública, dicho cuerpo fue extinguido, tras un periodo de transición en el que el cuerpo de inspección educativa dejó su rol de fiscalización y asumió el rol de asistencia y apoyo. De modo que, así, se reforzó la cultura de confianza entre las autoridades educativas superiores y el profesorado, en consonancia con la estrategia del

control que, por un lado, descentraliza la toma de decisiones y, por otra parte, evalúa los objetivos.

En un contexto de autonomía escolar, es decir, tras la aplicación de la estrategia del control, los equipos directivos de los centros escolares deben de tener una formación específica para ejercer sus nuevas competencias en materia de recursos humanos, pedagógica y financiera. Por ello, los directores y directoras de los centros educativos finlandeses deben de disponer de conocimiento sobre gestión educativa y liderazgo educativo. En relación con el liderazgo, los equipos directivos ejercen un liderazgo distributivo en el que el director o directora impulsa a toda la comunidad escolar a trabajar conjuntamente para ofrecer la mejor educación a sus alumnos y alumnas. Este cambio de rol es consecuencia de la implementación de la estrategia del control de la nueva gestión pública. Antes de la implementación de la nueva gestión pública, por tanto, mientras la política educativa finesa era gestionada mediante el modelo burocrático de gestión weberiano, los directores y directoras fineses eran seleccionados en base al criterio de antigüedad y su función era simplemente cumplir con la normativa legal. Tras la implementación de la estrategia del control de la nueva gestión pública, el criterio es la idoneidad y necesitan una formación específica para desempeñar el cargo, ya que se convierten en líderes y no en simples gestores.

En relación con la estrategia de las consecuencias, el caso finlandés muestra que una mayor responsabilidad y descentralización educativa ha de ir unida a la introducción de diversos mecanismos para incentivar ciertos comportamientos y desincentivar prácticas irresponsables de las nuevas competencias. Ejemplo de incentivos son el reconocimiento «investigador del mes» que otorgaba el centro LUMA, que al actuar como premio al rendimiento permitió reforzar la cultura investigadora entre el profesorado. Otro ejemplo es el complemento salarial que recibe el docente por su implicación en el centro, que actúa como prima al rendimiento, y debe estar en consonancia con la promoción del trabajo colaborativo entre el profesorado. A la vez, otra herramienta de la estrategia de las consecuencias que encontramos en Finlandia, es el salario psíquico. Los docentes, aunque en comparación con sus homólogos de la OCDE no reciben

unos elevados salarios, ejercen una de las profesiones más valoradas y con mayor prestigio social. Dicho reconocimiento actúa como salario psíquico, es decir, recompensa no monetaria que fomenta que los mejores estudiantes decidan estudiar magisterio.

Simultáneamente a las recompensas, existen consecuencias negativas. En este sentido, si un centro educativo no cumple con los criterios de calidad, es decir, en las evaluaciones realizadas por las autoridades finlandesas obtiene pésimos resultados y la ayuda recibida para mejorarlos no ha tenido efecto, siendo esta adecuada y suficiente, el equipo directivo y docente es remplazado por otro. Por tanto, en el caso de incumplir los criterios de calidad, el director y el conjunto del profesorado serán cesados y deberán buscar trabajo en otro municipio. Aunque el cese docente por estas circunstancias es muy poco común en Finlandia, el temor a ser rescindido desincentiva cualquier atisbo de dejadez en el desarrollo de los objetivos fijados y el ejercicio de prácticas educativas que perjudiquen al alumno o la alumna. De modo que la estrategia del control junto la estrategia de las consecuencias fomenta que la autonomía escolar y la responsabilidad sirvan para mejorar la enseñanza.

En relación con la estrategia del cliente, la política educativa finlandesa muestra como los estudiantes son el centro de la política educativa para garantizarles una educación de calidad. Para ello una de las primeras medidas instauradas ha estado la creación de un mecanismo de admisión de estudiantes de educación que seleccione a los futuros maestros en base a su alto desempeño académico y sus habilidades sociales. Seguidamente, se les debe proporcionar una formación basada en la investigación que forja un sujeto investigador creativo, autónomo e innovador. Asimismo, se deben de habilitar otras políticas públicas basadas en la equidad que garanticen que todo alumno y alumna recibe una educación de calidad. En el caso finlandés, una de las políticas públicas sociales habilitadas ha sido dotar a las escuelas de un equipo médico, un equipo psicológico, de logopedas y de orientadores que, junto con el resto del claustro de profesores, están pendientes de que cada uno de los alumnos y alumnas del centro esté en perfecto estado para que puedan aprovechar cada una de las enseñanzas. De este modo, aplicando la herramienta de desmantelamiento de

silos funcionales, se creó un equipo multidisciplinario en los centros de enseñanza. Así, existen los equipos de bienestar que son la plasmación de la herramienta de la nueva gestión pública de los equipos de trabajo, en la que profesionales de diversa índole trabajan conjuntamente para garantizar una atención educativa de calidad. Otros ejemplos similares, entre los analizados, son el refuerzo escolar personalizado o las comidas escolares gratuitas.

Finalmente, en relación con la estrategia de la cultura, es indispensable centros de formación propios que permitan difundir una cultura investigadora entre el profesorado y unas prácticas docentes de excelencia. En el caso finlandés, existen los centros normales en los cuales los estudiantes realizan sus prácticas docentes con profesionales de primer nivel. Asimismo, otras de las herramientas de la nueva gestión pública aplicables para fomentar nuevas culturas educativas son la creación de nuevos símbolos e historias, por ejemplo, creando escuelas excelentes en barrios desfavorecidos. En este sentido, en Finlandia la arquitectura forma parte del acto educador. El aprendizaje está intrínsecamente unido al entorno físico en el que desarrolla y la arquitectura es una parte integral del entorno escolar con el fin de crear un ambiente de aprendizaje positivo. Así, el entorno escolar fomenta que cada niño y niña pueda desarrollar su talento sin estar privado de los recursos materiales necesarios para ello.

Otras herramientas son la celebración del éxito, para reforzar valores y objetivos. En este sentido, cuando la política educativa de Finlandia obtuvo las primeras posiciones en el informe PISA en 2001, sus autoridades políticas finesas celebraron el éxito convirtiéndose en un destino educativo de aprendizaje para otros países y colectivos educativos. No obstante, tras su bajada en 2012 en el mencionado informe de evaluación internacional, las autoridades aplicaron la herramienta de valorar el fracaso. Entendiendo ese contexto como una oportunidad para mejorar. Por ello, se fomentó la participación de la sociedad finlandesa para impulsar un nuevo currículo escolar y seguir trabajando por una política educativa de excelencia.

En síntesis, el abandono paulatino de las medidas reglamentarias y normativas de la administración pública tradicional significó en Finlandia la renuncia a la

visión burocrática de la instrucción escolar, cuando la política finesa no destacaba como tal. Simultáneamente, la introducción progresiva de las herramientas de la nueva gestión pública posibilitó que el sistema educativo finlandés evolucionara hacia la excelencia en investigación y docencia en las escuelas de primaria y los institutos de secundaria. Dicha evolución histórica en el sistema educativo finlandés tuvo factibilidad, acorde con el análisis específico de la ciencia política, por la transformación de una enseñanza característica de la administración pública tradicional a una educación propia de la nueva gestión pública. Así emprendió Finlandia la senda de la excelencia en educación.

CAPÍTULO 5: POLÍTICA EDUCATIVA DE CATALUNYA

*Ara és demà. No escalfa el foc d'ahir ni el foc d'avui i haurem de fer foc nou.
Del gran silenci ençà, tot el que es mou es mou amb la voluntat d'esdevenir.*

(Martí i Pol, 1977)

Las cinco estrategias de la nueva gestión pública, con sus correspondientes procedimientos y herramientas, diseñadas e implementadas en la política educativa de Catalunya, es el propósito y objeto de estudio del presente capítulo. Así, se muestra como las autoridades educativas catalanas, desde el año 2000 y hasta la actualidad, han buscado incrementar la calidad de la política educativa catalana mediante la aplicación de las estrategias, los procedimientos y las herramientas de la nueva gestión pública. Cabe añadir, como se examinará más adelante, que, en verdad, políticos y directivos públicos en materia de enseñanza, no fueron conscientes de que estaban implementando técnicas y métodos de nueva gestión pública, sino que lideraron un proceso de cambios en la educación tomando como ejemplo las experiencias positivas de la calidad educativa de Finlandia.

Como resultado, el factor clave del cambio ha sido, como hicieron las autoridades políticas finlandesas anteriormente, la sustitución progresiva de una política educativa regida por el paradigma de la administración pública tradicional por una educación que se sumerge en los preceptos de la nueva gestión pública. En las próximas páginas, se analiza con detalle la trayectoria de remodelación de la gestión educativa catalana con el fin de vislumbrar qué combinación de técnicas de la nueva gestión pública se han aplicado en el caso catalán.

5.1 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA CENTRAL

La gestión educativa que regía el Departament d'Ensenyament a inicios del siglo XXI todavía respondía al paradigma de la administración pública tradicional, característico de las organizaciones administrativas en el pasado siglo XX. El Departament d'Ensenyament, desde la vía Augusta, dirigía jerárquicamente y reglamentariamente todos los centros educativos de Catalunya de titularidad pública y concertada. Trayendo a colación una analogía metafórica, de forma similar a como los emperadores romanos dirigían las distintas provincias que configuraban el gran Imperio Romano, el Departament d'Ensenyament se servía de sus propias provincias romanas, los servicios territoriales, para dar instrucciones a los centros escolares, sus *civitas* particulares, de cómo operar burocráticamente. Regía, pues, la lógica de comunicación de arriba a abajo y una férrea jerarquía administrativa de acción, característica de la administración weberiana con su visión burocrática del sistema escolar.

Durante los diecinueve años que transcurren desde que Catalunya fuese una de las primeras comunidades autónomas en adquirir y ejercer la competencia educativa en 1981 hasta el cambio de siglo, la política educativa catalana reprodujo el modelo de gestión burocrático de la administración educativa central, con el fin de construir y renovar su oferta educativa, asegurando la universalización de la escolarización obligatoria y una red educativa conectada y amplia. En palabras de García y del Campo (2012: 222), «Desde la Ley General de Educación de 1970 la prioridad de los sistemas educativos español y catalán ha sido asegurar la escolarización obligatoria y la gestión burocrática ha sido el modelo dominante». De modo que, la política educativa catalana, funcionaba mediante un modelo de gestión centralizado y jerarquizado.

Sin embargo, una vez conseguida la universalización de una red escolar a los albores del año 2000, la nueva meta de la administración educativa de Catalunya fue transitar hacia una política de excelencia. Para ello, emprendió la marcha hacia la transformación de la gestión pública imperante, caminando así hacia un nuevo modelo de gestión menos centralizado y jerarquizado. De modo que, con el amanecer del nuevo milenio, el paradigma de la administración pública

tradicional se fue deshojando y una nueva forma de gestionar la política educativa, basada en la nueva gestión pública, fue germinando.

El nuevo rumbo de la política educativa de Catalunya se inició con la Conferencia Nacional de Educación (2000-2002) y prosiguió con el Pacto Nacional por la Educación (2006), materializándose finalmente con la aprobación de la Ley Educativa de Catalunya en 2009. Ley que se convirtió en la primera ley educativa propia y, a diferencia de las siete leyes educativas estatales promulgadas desde la restauración democrática, fue aprobada por consenso por cuatro fuerzas políticas de Catalunya, concretamente, por las dos primeras fuerzas parlamentarias socialdemócratas (PSC y ERC) y la coalición liberal y demócrata cristiana (CiU), así como parcialmente por la izquierda verde (ICV-EUiA). Así, las autoridades políticas catalanas transitaron una larga andadura, de cerca de dos décadas de duración, con el fin de cambiar la gestión y conceptualización de la política educativa en Catalunya. Durante el recorrido hubo avances y retrocesos, obstáculos y resistencias a las que vencer. No obstante, la firmeza política de aquellos que la dirigieron y los actores educativos que creyeron en una diferente forma de gestión educativa consiguió dotar de una nueva dirección clara y precisa a la administración educativa catalana. En este sentido, la política educativa catalana pasó de estar enfocada, principalmente, en los procesos administrativos a encaminarse hacia los resultados escolares. Hay que destacar que el amplio consenso político en la Llei d'Educació de Catalunya (LEC) fue una muestra de voluntad de aplicar uno de los criterios finlandeses: lograr el consenso político en torno a la legislación educativa para poder centrarse en los resultados educativos, mediante los programas, proyectos y demás aspectos de las políticas públicas en materia de educación.

Cabe recordar, antes de adentrarnos en el examen pormenorizado de la primera estrategia de nueva gestión pública implementada, que analizar la política educativa de cualquier territorio significa tener en cuenta tanto el juego partidista que se desarrolló en su interior como la concepción técnica y operacional de las medidas implementadas. En este sentido, y como se ha apuntado en la introducción de la presente investigación, la presente tesis se focaliza fundamentalmente en la concepción técnica y operacional de la política

educativa, es decir, en la vertiente de *policy*; pero sin menospreciar la parte de *politics* que cualquier política pública educativa lleva insertada. En el caso de la política educativa de Catalunya, las relaciones partidistas se erigen con especial notoriedad, al encontrarnos, por un lado, ante un juego político multinivel de naturaleza jerárquica delimitado, principalmente, por la subordinación del Departament d'Ensenyament/ d'Educació de la Generalitat de Catalunya al Ministerio de Educación de España; y, por otro lado, con la competición partidista de índole horizontal, es decir, la fijada por los comicios electorales y marcadas por las divergencias ideológicas existentes entre los diferentes partidos políticos catalanes. En el caso que nos atañe, el juego político es abordado desde el punto de vista de su influencia en las medidas de gestión pública implementadas.

Tras lo expuesto, a continuación, se inicia el análisis de la reinención de la política educativa en Catalunya, examinándose la primera estrategia de la nueva gestión pública implementada, la estrategia central -en el seno de la cual y aunada a la estrategia de la cultura, se encuentra la denominada gestión estratégica-. Recuérdese que dicha estrategia de la nueva gestión pública permite a los directivos públicos y dirigentes políticos dotar de perspectiva temporal y de estabilidad a las políticas educativas. En el caso de su aplicación en la política educativa de Catalunya, encontramos que se realizó una aplicación de dicha herramienta de la nueva gestión educativa, materializándose en la búsqueda de consensos sociales y políticos en materia educativa.

5.1.1 La Conferencia Nacional de Educación

La transformación del modelo de gestión educativa de Catalunya posee su partida de nacimiento, como se ha anunciado, en el cambio de siglo. Por aquel entonces, en Catalunya emergió una creciente percepción social de insuficiencia sobre la calidad y la equidad de la educación, tras la configuración del nuevo sistema educativo promovido por la LOGSE¹¹⁵. Como recogiese Ramon Farré (2009: 20-21), secretario general del Departament d'Ensenyament durante el periodo 2000-2003, los informes emitidos por el Consejo Superior de Evaluación

¹¹⁵ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. *Boletín Oficial del Estado*, 4 de octubre de 1990, núm. 238.

del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya (*Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu*, en catalán), los documentos emitidos por la OCDE, las evaluaciones del programa PISA, los informes del Consejo Escolar de Catalunya y las publicaciones de la Fundació Jaume Bofill, a la vez, que las opiniones expresadas en foros públicos sobre el estado de la educación, contribuyeron a generar una opinión pública descontenta con los resultados académicos alcanzados por el sistema educativo. Dicho contexto infundió la necesidad de redirigir el rumbo de la política educativa, ya no desde el punto de vista pedagógico como lo hiciese la LOGSE, sino desde la perspectiva de la gestión pública (Farré, 2009: 19; Medina, 2007: 120). En palabras del propio Ramon Farré:

La remor de fons era que convenia un canvi en la gestió de l'educació, en la formació del professorat, en l'avaluació, en tota l'extensió de la paraula i en tots els àmbits, en la participació de la família en l'educació, en la implicació dels agents socials, de la societat, en definitiva, si hom volia fer un tomb a una situació insatisfactòria. L'equitat i la qualitat es configuraven com les idees-força¹¹⁶. (Farré, 2009: 19)

En ese momento, la idea de construir una política educativa que aumentase la calidad de la enseñanza apareció como una idea emergente que abrió una ventana de oportunidad y se convirtió en el propósito central de las autoridades educativas de Catalunya desde entonces. Los primeros pasos hacia la materialización de dicho ideario fueron dados por la consellera d'Ensenyament, Carme-Laura Gil i Miró, que, tras la celebración el 17 de octubre de 1999 de las sextas elecciones al Parlamento de Catalunya desde la restauración democrática, fue nombrada consellera d'Ensenyament de Catalunya.

En aquellos comicios, la formación que recibió más votos fue el Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi (PSC-CPC), liderado por Pasqual Maragall que obtuvo el 38, 21% de los votos. No obstante, fruto de la Ley d'Hondt

¹¹⁶ Traducción propia: «La sensación de fondo era que convenía un cambio en la gestión de la educación, en la formación del profesorado, en la evaluación, en toda la extensión de la palabra y en todos los ámbitos, en la participación de la familia en la educación, en la implicación de los agentes sociales de la sociedad, en definitiva, se quería dar una vuelta a una situación insatisfactoria. La equidad y la calidad se configuraban como las ideas-fuerza» (Farré, 2009:19).

y del reparto de escaños entre las diferentes circunscripciones electorales de Catalunya, *Convergència i Unió* (CiU) fue la formación que consiguió más representantes parlamentarios y su líder, Jordi Pujol, fue reelegido como presidente de la Generalitat de Catalunya tras contar con los votos del Partido Popular (PP) y firmar el Pacto del Majestic, en el que ambas formaciones políticas de naturaleza ideológica liberal, demócrata cristiana y conservadora se comprometían a apoyarse durante la legislatura. Así, la consellera d'Ensenyament, Carme-Laura Gil i Miró, accedió a la dirección institucional de la administración educativa catalana, convirtiéndose en la primera mujer que ocupaba dicho cargo desde la reinstauración de la democracia, y dirigió la administración educativa catalana desde el 29 de noviembre de 1999 hasta el 20 de diciembre de 2003.

La consellera y diputada del Parlament de Catalunya, Carme-Laura Gil i Miró, al reflexionar sobre las causas de la insuficiente calidad del sistema educativo en Catalunya detectó que, el modelo burocrático y centralizado imperante en la gestión de la administración educativa catalana, empezaba a dar síntomas de alerta sobre su idoneidad. Así, descubrió que la máquina administrativa educativa se había convertido en un gran artefacto pesado, de naturaleza inmovilista, ahogado por las normas y los procesos administrativos. La propia consellera describía así la administración:

En l'àmbit de l'Administració educativa catalana, la màquina burocràtica pot funcionar sense govern, és "el gran mamut". Això implica que no té una estructura dinàmica, adaptable als canvis; pateix com tota màquina potent però antiga d'una mena d'oxidació que la corromp, com tot sistema administratiu inmovilista, sense una direcció política convincent, a poc a poc és atacada pel mal de la gangrena burocràtica¹¹⁷. (Gil i Miró, 2008: 74)

¹¹⁷ Traducción propia: «En el ámbito de la Administración educativa catalana, la máquina burocrática puede funcionar sin gobierno, es "el gran mamut". Esto implica que no tiene una estructura dinámica, adaptable a los cambios; sufre como toda máquina potente pero antigua una especie de oxidación que la corrompe, como todo sistema administrativo inmovilista, sin una dirección política convincente, poco a poco es atacada por el mal de la gangrena burocrática» (Gil y Miró, 2008: 74).

De modo que el Departament d'Ensenyament a inicis del segle XXI actuava com una gran màquina administrativa burocratitzada, descrita per la consellera com el «gran mamut», que generava una burocràcia «exhaustiva, farragosa i difícilment gestionable¹¹⁸» (DG_Farré, 2018). Asimism, la administració era recelosa de su poder centralitzat i se servia del model de gestió weberiano per verificar que los centros educatius complien la normativa i se adequaban a los processos de caràcter administratiu que establecía la legislació estatal i autonòmica. Com resultat, los centros educatius no tenian apenas autonomia més allá de la concreció curricular en el aula i el sistema de compres de material escolar. Del mismo modo, com describiesen los mencionados García y del Campo (2012: 224), el Departament d'Ensenyament estava governat per planes parcials i poc coordinats que generaban incoherencia en los centros educatius. Dichos planes, que los centros vivían com modas, respondían a situaciones coyunturales, encontrándonos ante una ausencia de gestió estratègica i una presencia de la visió burocràtica. Per aquel entonces, la gestió estratègica se reducía a la planificació escolar anual, es decir, a la matriculació de los alumnos i la obertura de las escuelas e institutos cada primera quincena de setiembre. Así, el éxito del Departament d'Ensenyament consistía en un inicio de curso sin incidencias. En palabras de la propia consellera:

La màquina treballa ara per a una sola finalitat, "l'inici de curs", que comença any rere any satisfactoriament, malgrat desajustaments més o menys publicitats segons la conjuntura ambiental. És un objectiu important però mecànic, l'educació requereix ànima, exigeix directrius clares de futur¹¹⁹. (Gil i Miró, 2008: 74)

L'administració es passa tot el curs per poder començar el curs següent. És lògic, és la programació. [...] La màquina serveix per començar el curs vinent i tot l'any treballes per començar el curs següent. Si el curs comença amb èxit, que vol dir que no tens un munt de gent a la plaça Sant Jaume o al Departament amb

¹¹⁸ Traducció propia: «exhaustiva, farragosa y difícilmente gestionable» (DG_Ferré, 2018).

¹¹⁹ Traducció propia: «La máquina trabaja ahora para una sola finalidad, "el inicio de curso", que comienza año tras año satisfactoriamente, a pesar de desajustes más o menos publicitados según la coyuntura ambiental. Es un objetivo importante pero mecánico, la educación requiere de alma, exige directrices claras de futuro» (Gil i Miró, 2008: 74).

manifestacions, llavors l'iniciï de curs és un èxit. L'educació és un èxit¹²⁰. (C_Gil i Miró, 2018)

De modo que la administración educativa, concretamente el Departament d'Ensenyament, atesoraba un modelo de gestión weberiano focalizado principalmente en los procesos administrativos. Baste como ejemplo, el hecho puntualizado por la consellera de que el objetivo más importante, es decir, el propósito central de la administración educativa catalana, consistía en la apertura de los centros escolares cada doce de septiembre. El comienzo de la actividad en los centros escolares cada curso escolar era, y continúa siendo, un acto importante que permite a los estudiantes ejercer su derecho a la educación. Así, es un paso administrativo previo a cualquier acción. No obstante, en un sistema educativo como el catalán en el que existía (y existe) una red escolar establemente arraigada y unos procesos de planificación relativamente eficaces, dicho acto administrativo adquiría (y adquiere en la actualidad) un carácter procedimental ya que en sí mismo no garantizaba ni fomentaba una mayor calidad de la educación. De ahí que se convirtiera, como afirmase la consellera, en un logro importante pero mecánico.

Con el fin de dotar de una visión de futuro a la administración educativa, lo que la consellera denominaba dotar de una dirección política convincente a la acción educativa, dotarla de alma y de directrices claras sobre el futuro; y que, en términos de gestión pública, se denomina estrategia central que «sirve para «llevar el timón», no para «remar»: sirve para hacer las cosas correctas, no para hacer correctamente las cosas» (Osborne y Plastrik, 2003: 25); el Departament d'Ensenyament convocó la Conferencia Nacional de Educación (*Conferència Nacional d'Educació*, en catalán) para confeccionar el paso previo al proceso de *visioning*, es decir, realizar un diagnóstico de la situación que, en el caso que nos atañe, consistió en radiografiar las virtudes y deficiencias de la política educativa en Catalunya y formular posibles propuestas de mejora.

¹²⁰ Traducción propia: «La administración se pasa todo el curso para poder empezar el curso siguiente. Es lógico, es la programación. [...] La máquina sirve para empezar el próximo curso y todo el año trabajas para empezar el curso siguiente. Si el curso comienza con éxito, que quiere decir que no tienes un montón de gente en la plaza Sant Jaume o en el Departament con manifestaciones, entonces el inicio de curso es un éxito. La educación es un éxito» (C_Gil i Miró, 2018).

Consecuentemente, la Conferencia Nacional de Educación (2000-2002) se configuró como una iniciativa de debate, reflexión y evaluación del sistema educativo catalán, cuyo objetivo fue, como recogiese Medina (2007: 120), asentar las bases de un gran acuerdo que, por un lado, permitiese estabilizar la política educativa y, por otro, rectificar ciertas tendencias y políticas que desde finales de los noventa se percibían como ineficaces y sintomáticas de una crisis del sistema cada vez más evidente. Expresado metafóricamente por Ramon Farré «Era pensar on érem i dibuixar cap a on anar. Era mirar allò que no anava bé i mirar en quines vies posar els trens¹²¹» (DG_Farré, 2018).

La Conferencia Nacional de Educación fue inaugurada en el Teatro Nacional de Catalunya por el entonces presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, en octubre del año 2000. Así, se iniciaron los trabajos de la Conferencia Nacional de Educación, coordinados por el Consejo Superior de Evaluació del Sistema Educativo de Catalunya, que se estructuraron en siete secciones que abordaban las grandes temáticas sobre las cuales la política educativa de Catalunya debía de realizar un examen sobre su estado y establecer propuestas de futuro para superar las deficiencias detectadas. Dichas siete secciones fueron: (a) la descentralización y autonomía de centros; (b) la importancia y función social del profesorado; (c) atención a la diversidad; (d) la formación y la inserción laboral; (e) la evaluación del aprendizaje y la orientación; (f) las enseñanzas artísticas; (g), y, finalmente, las competencias básicas.

A la cabeza de cada una de las secciones se encontraba un profesional del ámbito universitario de reconocido prestigio que debía de organizar el trabajo técnico de diagnóstico¹²². Con el fin de llevar a cabo dicha labor, el responsable

¹²¹ Traducción propia: «Era pensar donde estábamos y dibujar hacia dónde ir. Era mirar que no iba bien y mirar en qué vías poner los trenes» (DG_Farré, 2018).

¹²² Los responsables de cada una de las secciones fueron: Serafí Antúnez y Marcos, profesor titular de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona (Sección I. Descentralización y autonomía de centros). Josep M. Terricabras y Nogueras, catedrático de Filosofía de la Universidad de Girona (Sección II. Importancia y función social del profesorado). Cèsar Coll y Salvador, catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación de la Universidad de Barcelona (Sección III. Atención a la diversidad). Francesc Solé y Parellada, catedrático de Organización de Empresas de la Universidad Politècnica de Catalunya (Sección IV. La formación y la inserción laboral). Joan Mateo y Andrés, catedrático de Métodos de Investigación y Diagnóstico en

de cada una de las secciones se encontraba auxiliado por un equipo de carácter técnico y uno de carácter participativo, con el objetivo de crear un ambiente de diálogo y reflexión entre técnicos y profesionales de la educación. Uno de los principios básicos de dicha conferencia fue su visible declaración de promover la participación de la comunidad educativa en este proceso de reflexión y análisis, convirtiéndose en la primera manifestación política de promoción de la deliberación conjunta sobre el estado de la educación en Catalunya, incluyendo a la comunidad educativa en dicho proceso y recogiendo así sus voces e inquietudes. Para ello, la consellera d'Ensenyament envió una carta a todos los centros escolares informando sobre la iniciativa (Sarramona, 2003: 175) y cada sección organizó sus propios actos públicos, fueran mesas redondas, grupos de discusión u otros, en diferentes localizaciones del territorio catalán. En total se llevaron a cabo más de seiscientos actos públicos en los que participaron cerca de nueve mil personas. Asimismo, para aquellos que no podían participar de forma presencial se habilitó un fórum abierto en la web del Departament d'Ensenyament mediante la cual se recogieron mil doscientas propuestas y, a su vez, se publicó un breve cuestionario durante el mes de abril de 2001 para recoger la opinión sobre los diferentes aspectos de la conferencia, siendo respondido por ciento sesenta y seis personas. En total, la página recibió un total de sesenta y ocho mil visitas (Conferència Nacional d' Educació, 2002: 5).

Finalmente, las conclusiones de la Conferencia Nacional de Educación se presentaron públicamente el 15 de junio de 2002 y el documento fue publicado por el Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Catalunya con el título *Conferència Nacional d' Educació. 2000-2002. Debat sobre el sistema educatiu català. Conclusions i propostes*. El documento, con una extensión de doscientas cuarenta y ocho páginas, sintetizó la diagnosis de cada una de las temáticas planteadas y las correspondientes propuestas de mejora. Una de las conclusiones que puso de manifiesto la Conferencia Nacional de Educación fue que, en términos de gestión pública (por tanto, no en términos pedagógicos ni

Investigación de la Universidad de Barcelona (Sección V. Evaluación del aprendizaje y la orientación). Helio Piñón y Pallarés, catedrático de Proyectos Arquitectónicos de la Escuela Técnica Superior de Arquitectos de Barcelona (UPC) (Sección VI. Enseñanzas artísticas). Joana Noguera y Arrom, catedrática de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad Rovira i Virgili (Sección VII. Competencias básicas).

didácticos), la mejora de la política educativa se conseguiría mediante una descentralización educativa, es decir, dotando de autonomía real a los centros escolares, y mediante una evaluación de los resultados de los alumnos en base a las competencias básicas adquiridas. En las próximas páginas se analiza con mayor detalle ambos aspectos, pero cabe apuntar aquí que en el primer diagnóstico sobre las carencias de la política educativa que contó con la participación de la comunidad educativa, ya se detectó la necesidad de aplicar la estrategia del control de la nueva gestión pública, también llamada descentralización educativa o autonomía escolar, para mejorar la eficacia de la política educativa catalana.

La Conferencia Nacional de Educación no fue la materialización de un *visioning*, ya que careció de una formulación explícita de una visión de futuro. Sin embargo, sí buscó dotar de una perspectiva temporal a la política educativa en Catalunya y, por tanto, aunque no se explicitase una visión de futuro concreta, existía la finalidad perseguida por el procedimiento de la nueva gestión pública del *visioning*. Recordemos que el *visioning* persigue lograr acuerdos sobre el futuro que una comunidad, en este caso, la comunidad educativa de Catalunya, quiere para sí misma y establece un compromiso con la creación de ese futuro (Osborne y Plastrik, 2003: 45, 579-582). Y en esta línea, como recogiesen Osborne y Plastrik (2003: 46), «cuando el *visioning* afecta no solo a un organismo determinado, sino al futuro de un pueblo, ciudad, región, Estado o nación, debe venir informado por un análisis cuidadoso». Consiguientemente, los autores afirman que en ese análisis se «Ha de implicar a los miembros de la comunidad en cuestión [...]». En este sentido, la Conferencia Nacional de Educación sí que incluyó el principio de participación de la comunidad educativa en el proceso de diagnóstico, sin el cual no sería posible construir una visión de futuro que diera respuesta a las necesidades del sistema, como muestra el caso finés.

Por tanto, lo novedoso y notable de la iniciativa fue la idea de realizar una definición del problema sobre las causas de la ineficacia de la política educativa en Catalunya de manera conjunta entre la comunidad y la administración educativa. De modo que se rehuyó de un análisis meramente político, cerrado en las instituciones y administraciones, prototípico de la administración pública

tradicional. Así, se mostró que la educación no era meramente un asunto político, sino un asunto que involucra a toda la sociedad, especialmente, a la comunidad educativa, y que es necesaria su participación cuando se pretende crear una política educativa estable y a largo plazo. Y esto, que puede parecer una perogrullada o una propuesta de sentido común, como evidencian las diferentes leyes educativas estatales aprobadas desde la restauración democrática, es una práctica excepcional en el contexto español. Ninguna de las leyes educativas estatales ha estado precedida por un consenso social en materia educativa antes de ser aprobadas por el Congreso de los Diputados, aunque ha habido reiterados intentos.

Por ello, la Conferencia Nacional de Educación fue alabada por líderes políticos y educativos como Cecilia Braslavsky, directora de la Oficina Internacional de Educación de la Unesco; Jacques Delors, presidente del Consejo de la Ocupación, la Renta y la Cohesión Social (CERC); Walo Hutmacher, presidente de la Fundación de las Regiones Europeas de la Investigación en Educación y en la Formación (FREREF); Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz; Viviane Reding, comisionaria europea de Educación y Cultura; y, Andreas Schleicher, director del estudio de PISA-OCDE (Sarramona, 2003: 175-177).

Cabe subrayar que la idea de dotar de calidad a la política educativa no fue una idea que se circunscribió a realidad catalana a inicios del milenio, sino que la percepción sobre la ineficacia de la política educativa, en términos de resultados, estaba extendida en la política educativa española en términos generales. Muestra de ello, fue la promulgación de la LOCE¹²³, que promocionó y aprobó el Partido Popular (PP), con el Gobierno de José María Aznar, con el respaldo de Coalición Canaria (CC) con el fin de aumentar la calidad del sistema educativo de España. Sin embargo, dicha ley no estuvo precedida por un proceso de reflexión conjunto entre las instituciones y la comunidad educativa, ya que como describiera Tiana (2007) ni estuvo ni se le esperaba, sino que fue resultado de

¹²³ Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación (LOCE), de 23 de diciembre de 2002. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de diciembre de 2002, núm. 307.

un proceso meramente partidista que desembocó, posteriormente, en su paralización al llegar al poder el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y decretar el conocido como Real Decreto de 2004¹²⁴.

Por tanto, la iniciativa catalana de la Conferencia Nacional de Educación fue una gran novedad y observamos que, tanto la política educativa catalana como la finlandesa, han incorporado la participación de la comunidad educativa, con mayor o menor intensidad, en el análisis y reflexión sobre las carencias de la política educativa. En terminología de políticas públicas, en la fase de la definición del problema. Todo ello con el deseo de dotar de perspectiva temporal a la misma. En esta misma dirección, lo remarcable de las autoridades políticas catalanas fue que, en la siguiente legislatura aun con una correlación de fuerzas políticas diferentes, se prosiguió en la profundización de la participación de la comunidad educativa dando un paso más y alcanzando un consenso en la elaboración de las propuestas educativas, denominadas politológicamente como formulación de alternativas de políticas públicas. Por tanto, la antorcha de un consenso social en materia educativa, previo al consenso político, siguió encendida y dio lugar al Pacto Nacional por la Educación.

5.1.2 El Pacto Nacional por la Educación de Catalunya

El 16 de noviembre de 2003 se celebraron las séptimas elecciones autonómicas en Catalunya, consideradas un punto de inflexión en la historia democrática de Catalunya y el sistema de partidos catalán al poner fin a veintitrés años de gobierno de CiU. En dichos comicios, Jordi Pujol no se presentó como candidato de CiU y delegó en Artur Mas el liderazgo del partido quien, a pesar de obtener el mayor número de escaños (46), no consiguió alcanzar la mayoría parlamentaria necesaria para formar gobierno. Esa ausencia de mayoría parlamentaria dio la oportunidad a los partidos progresistas catalanes de acceder al poder mediante una alianza firmada entre el Partit dels Socialistes de Catalunya y Ciutadans pel Canvi (PSC-CpC) que contaba con cuarenta y dos

¹²⁴ Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

escaños, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) con veintitrés escaños e Iniciativa per Catalunya-Verds e Izquierda Unida y Alternativa (ICV-EUiA) que disponía de nueve escaños. Los tres partidos consiguieron sumar sesenta y cuatro escaños y, tras firmar el pacto de gobierno conocido como Pacte del Tinell, obtuvieron la mayoría parlamentaria para gobernar.

Así, se configuró el primer gobierno de izquierdas de Catalunya, conocido como el tripartito catalán, y el líder Pasqual Maragall, dirigente de los socialistas catalanes, fue proclamado presidente de la Generalitat de Catalunya. Los pactos de gobierno alcanzados por los tres partidos se consagraron en el documento *Acuerdos para un gobierno catalanista y de izquierdas de la Generalitat de Catalunya (AGCIGC)*, en el que el Pacto Nacional por la Educación hizo su aparición escrita, aunque ya había sido anunciado públicamente por el presidente Pasqual Maragall durante la campaña electoral, y se manifestó la voluntad de aprobar una ley educativa propia.

El primer tripartito catalán estableció la educación como una de las principales prioridades de la legislatura (siendo ciertamente la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya la gran prioridad de la legislatura) y, recogiendo el testigo de los anteriores dirigentes del Departament d'Ensenyament, afirmó que la política educativa en Catalunya necesitaba un cambio de rumbo con el fin de dotar de confianza y calidad al sistema. Para ello, era necesario una implicación social, erigiéndose la participación como «un valor i un instrument clau per al desenvolupament social¹²⁵» (Generalitat de Catalunya, 2003: 43). Dicha participación se articularía mediante un gran acuerdo social denominado Pacto Nacional por la Educación (*Pacte Nacional per l'Educació*, en catalán) que, tal y como fue recogido en el programa de gobierno educativo de 2004-2007 titulado *Una educació per a la Catalunya del segle XXI*, debía de ser pilotado por el Departament d'Ensenyament. El Pacto Nacional por la Educación debía de ser impulsado por el nuevo conseller d'Ensenyament, Josep Bargalló,

¹²⁵ Traducción propia: «Un valor y, a la vez, un instrumento clave del desarrollo social» (Generalitat de Catalunya, 2003: 43).

diputado de ERC. No obstante, fruto de su nombramiento como Conseller Cap¹²⁶ (equivalente a la vicepresidencia de la Generalitat de Catalunya), hubo de delegar el proyecto en la diputada Marta Cid, perteneciente a la misma formación política, que se convirtió en la consellera d'Educació desde el 23 de febrero de 2004 y hasta el 12 de mayo de 2006.

Los primeros meses de la nueva consellera en la dirección de la administración educativa catalana estuvieron marcados por la planificación escolar, la derogación de la LOCE y el anuncio de la elaboración de una nueva ley educativa estatal. En términos de planificación escolar, durante los años 2003 y 2007 Catalunya se convirtió en receptora de inmigración y ello originó nuevas entradas de estudiantes en el sistema educativo (ver tabla 28). Por tanto, el Departament d'Ensenyament tuvo que focalizar sus esfuerzos en habilitar recursos humanos e infraestructuras para darles acogida. Por otro lado, en marzo de 2004 se celebraron elecciones generales y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) accedió al poder convirtiéndose en el nuevo presidente del Gobierno de España, José Luís Rodríguez Zapatero. Una de las primeras medidas que implementó el nuevo gobierno fue la derogación de la ley educativa aprobada por el PP, anunciando que aprobaría una nueva ley educativa, la conocida como LOE¹²⁷ y aprobada en 2006.

¹²⁶ Josep Bargalló ocuparía durante poco tiempo la conselleria d'Ensenyament, desde diciembre de 2003 hasta febrero de 2004. Su nombramiento como Conseller Cap se produjo tras la destitución del diputado y Conseller Cap hasta entonces, Josep Luís Carod-Rovira.

¹²⁷ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 4 de mayo de 2006, núm. 106.

Tabla 28. Proporción de alumnado de nacionalidad extranjera de régimen general respecto del total de estudiantes. Distribución según el sector educativo

Curso escolar	% de alumnos de nacionalidad extranjera	% sector público	% sector privado
2017-2018	12,9	15,8	7,3
2016-2017	12,2	15,0	6,6
2015-2016	12,7	15,9	6,4
2014-2015	12,5	15,8	6,0
2013-2014	12,8	16,3	5,9
2012-2013	13,1	16,6	6,2
2011-2012	13,2	16,8	6,3
2010-2011	13,2	16,9	6,3
2009-2010	13,0	16,9	5,9
2008-2009	13,2	17,5	5,9
2007-2008	12,5	16,8	5,3
2006-2007	11,4	15,6	4,6
2006-2005	10,2	*	*
2005-2004	8,7	*	*
2004-2003	7,4	*	*

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del Departament d'Ensenyament

Finalmente, otra de las novedades administrativas fue el cambio de denominación del Departament d'Ensenyament, pasándose a denominar Departament d'Educació, con el fin de inferir que la educación no se circunscribiría únicamente a los profesionales de la educación y los centros escolares¹²⁸ (Maragall y Colomé, 2013: 17). Según Collet (2019: 386-387), el cambio de nomenclatura del Departament es resultado de las diferencias conceptuales existentes entre el paradigma «d'educació» y el paradigma «d'ensenyament». Las diferencias se basan en cuatro aspectos: (a) existe una educación y unos actores educativos que van más allá de la educación obligatoria, siendo relevantes todos ellos; (b) es necesario que esta multiplicidad de actores y tipología de educación trabajen conjuntamente en el territorio con objetivos compartidos; (c) en el acto educador la dimensión relacional,

¹²⁸ La modificación nominal del Departament d'Ensenyament se hizo efectiva tras la publicación el 25 de mayo de 2004 del Decret 304/2004, de 25 de maig, de modificació de la denominació del Departament d'Ensenyament

actitudinal, axiológica y emocional es tan relevante como la cognitiva; (d) los procesos de enseñanza-aprendizaje se abordan desde una perspectiva más competencial y menos desde un paradigma tradicional de transmisión de conocimiento.

De modo que, los primeros trabajos del Pacto Nacional por la Educación, se iniciaron en el verano de 2004 diferenciándose en su desarrollo dos grandes etapas. La primera etapa se inició en junio 2004 y finalizó en septiembre de 2005, caracterizándose por la elaboración de los primeros textos que recogían las primeras posibles propuestas que serían, posteriormente, objeto de debate y acuerdo entre los diferentes actores de la comunidad educativa involucrados. En este sentido, la consellera d'Educació encargó a la dirección del Consejo Escolar de Catalunya, órgano de consulta, participación y representación de los diferentes sectores de la comunidad educativa de Catalunya, que solicitase a cada sector representado en dicho órgano¹²⁹ su valoración sobre qué temas relevantes consideraban que habían de constar en el pacto en relación con los grandes cinco acuerdos que el gobierno de Catalunya quería conseguir en materia educativa y que fueron recogidos en los siguientes puntos: (a) un acuerdo con los ayuntamientos para cooperar en la educación; (b) un acuerdo de corresponsabilidad educativa de las familias; (c) un acuerdo con el profesorado; (d) un acuerdo con las escuelas concertadas para compartir responsabilidades; (e) un acuerdo con la comunidad educativa para gestionar los centros de forma autónoma y eficaz (Generalitat de Catalunya, 2003: 43).

¹²⁹ De forma específica, en el Consejo Escolar de Catalunya están representados los siguiente actores: los sindicatos mayoritarios del profesorado no universitario (USTEC-STES; CCOO; USOC, UGT), asociaciones de padres de alumnos (DINCAR; FAPAC; FAPAES; FAPEL; CACPAC); asociaciones de alumnos (AJEC); personal de la administración i de los servicios docentes (CCOO, UGT); titulares de centros privados (Confederació de Centes Autònoms d'Ensenyament de Catalunya; Federació Catalana de Centres d'Ensenyament; Serveis Educatius de Catalunya); centrales y organizaciones sindicales (UGT, CCOO); organizaciones patronales (PIMEC, Foment del Treball); movimientos de renovación pedagógica; administración educativa; presidentes de los Consejos Escolares Territoriales; la administración local; universidades de Catalunya; personalidades de prestigio en el campo de la educación; Institut d'Estudis Catalans; colegios profesionales; y, el Consejo Nacional de Juventud de Catalunya.

Dichos cinco grandes acuerdos fueron recogidos por el Pacto Nacional por la Educación con los siguientes títulos: (a) corresponsabilidad del ayuntamiento con la educación; (b) familia y educación; (c) profesorado y otros profesionales de la educación; (d) servicio público educativo; (e) y, autonomía de centro (Generalitat de Catalunya, 2006). En relación con estos acuerdos, el Consejo Escolar de Catalunya cumplió con el encargo de la consellera y tras recibir los diversos documentos elaborados por los distintos actores educativos representados en dicho órgano elaboró un guion de discusión, el denominado *Document-guio sobre el Pacte Nacional per a l'Educació*, publicado en octubre de 2004 (Medina, 2007).

Tras la publicación del documento, el Departament d'Ensenyament encargó a cinco grupos de expertos de reconocida trayectoria¹³⁰ en el ámbito que,

¹³⁰ Se crearon cinco grupos: el grupo de profesorado; el grupo de autonomía de centros; el grupo de igualdad de oportunidades y libertad de enseñanza en el marco del servicio público educativo; el grupo de familia y educación; el grupo de corresponsabilidad de los ayuntamientos en la educación.

El grupo de profesorado estuvo formado por: Josep Maria Terricabras y Nogueras (catedrático de Filosofía de la Universidad de Barcelona); Josep Alsinet y Caballeria (inspector de educación); Jaume Cella i Ollé (maestro de primaria); Alberto del Pozo y Ortiz (Departament d'Educació) y Neus Sanmartí i Puig (profesora de la Universidad Autónoma de Barcelona).

El grupo de autonomía de centros estuvo formado por: Marina Tomàs y Folch (profesora de la Universidad Autónoma de Barcelona); Carme Armengol y Asparó (profesora de la Universidad Autónoma de Barcelona); Eugeni Garcia y Alegre (Departament d'Educació); Joan Martí y García (Departament d'Educació); Joaquim Núñez y Cabanillas (inspector de educación) y Marià Royo y Arpón (profesor de secundaria).

El grupo de igualdad de oportunidades y libertad de enseñanza en el marco del servicio público educativo estuvo formado por: Jordi Sánchez y Picanyol (director de la Fundació Jaume Bofill); Josep Maria Lluch y Rovira (profesor de una escuela concertada); Enric Masllorens y Escubós (director de una escuela concertada); Francesc Vidal y Pla (Departament d'Educació).

El grupo de familia y educación estuvo formado por: Josep Maria Torres y Esteban (cofundador de la FaPac); Roser Batlle y Suñer (pedagoga vinculada a la educación del tiempo libre); Sara Blasi y Gutiérrez (Departament d'Educació); Cristina Brullet i Tenas (profesora de la Universidad Autónoma de Barcelona); Blanca Cercas y Mena (vinculada a la AMPA) y Jesús Delgado y Almendrós (economista vinculado a la educación del tiempo libre).

El grupo de corresponsabilidad de los ayuntamientos en la educación estuvo formado por: Joan Manuel del Pozo i Álvarez (regidor de Educación del Ayuntamiento de Girona); Francesc Colomé i Montserrat (director de planificación educativa del Departament d'Educació); Ramon Farré i Roure (profesor de secundaria); Carles Martínez i Quiroga (Departament d'Educació) y Empar Pont i Albert (regidora de Educación del Ayuntamiento de Reus).

Paralelamente a estos miembros hubo un equipo de coordinación formado por: Sara Blasi y Gutiérrez (Departament d'Educació); Joan Giralt i Zarco (asesor de política

recogidas las demandas expresadas por los actores representados en el Consejo Escolar de Catalunya y las plasmadas en la Conferencia Nacional de Educación, elaborase un primer esbozo de los acuerdos a alcanzar en cada uno de los ámbitos fijados. Dicho encargo estuvo listo en enero de 2005, momento en que se presentó públicamente el documento *Idees per al debat*. Dicho texto fue objeto de debate y discusión de nuevo en el seno del Consejo Escolar de Catalunya con el fin de valorar las aportaciones de los expertos y explicitar cuáles eran los elementos de coincidencia y divergencia entre las propuestas de los técnicos y las propuestas del Consejo Escolar de Catalunya. Dichas deliberaciones se recogieron en un único documento, aprobado por unanimidad, publicado en abril de 2005 con el título *Aportacions del Consejo Escolar de Catalunya al Pacte Nacional per a l'Educació*. Con dicho nuevo documento y el feedback recibido, el grupo de expertos volvió a elaborar un documento de síntesis que dirigió al Govern de la Generalitat de Catalunya con el título *Recomanacions al Govern de la Generalitat de Catalunya*, en junio de 2005. Finalmente, el Departament d'Educació hizo la primera propuesta definitiva del texto que debería ser acordada con la comunidad educativa con el título *Projecte de Pacte Nacional per a l'Educació. Oportunitat i compromís* (Medina, 2007).

De la primera etapa de elaboración del Pacto Nacional por la Educación cabe destacar las interlocuciones constantes entre el grupo de expertos, los actores educativos representados en el Consejo Escolar de Catalunya y la administración educativa. Por tanto, vemos que, de forma similar a la gestión educativa de Finlandia, las autoridades políticas catalanas, ahora de naturaleza socialdemócrata, entendieron que sin participación y sin diálogo entre todos los actores sociales y políticos involucrados en la educación no es posible construir una visión conjunta sobre la política educativa de un territorio. En el caso de Catalunya, las autoridades políticas quisieron no solo consensuar la definición del problema sobre las carencias de la política educativa sino las propuestas de mejora y, es en este punto, cuando las propuestas elaboradas por los actores

educativa); Pere Darder i Vidal (presidente del Consejo Escolar de Catalunya) y Joan Mateo i Andrés (asesor del Consejo Escolar de Catalunya). Asimismo, como responsables del Departament d'Educació estaban Francesc Colomé i Montserrat y Ramón Simon i Campà (coordinador de Política Educativa).

educativos mencionados fueron negociadas, mediante reuniones multilaterales o bilaterales, con cada uno de los principales sectores de la comunidad educativa. Así, el Pacto Nacional por la Educación entró en su segunda fase, denominada de negociación, en la que se evidenciaron los distintos intereses, sensibilidades y pluralidad de concepciones que existían dentro de la comunidad educativa que llegaron a retrasar, e incluso a poner el peligro, la firma del pacto. Como expusiera Ramon Farré (2009: 29) «El Departament d'Educació volia que el Pacte fos signat el novembre de 2005 i no el març de 2006, com finalment va succeir¹³¹».

Para entender las principales dificultades de las autoridades educativas catalanas para conseguir un consenso en torno a las medidas incluidas en el Pacto Nacional por la Educación, debemos conjugar tres elementos imprescindibles: (a) la definición del problema que, tanto los poderes públicos como un sector mayoritario de la sociedad, confeccionaron sobre los insuficientes resultados alcanzados por los estudiantes; (b) las alternativas de políticas públicas que se planteaban para su superación; y, (c) los intereses que se veían afectados por esas alternativas.

En relación con la definición del problema, en 2003 se realizaron las pruebas PISA en España y Catalunya. Los resultados de los estudiantes obtenidos en dichas pruebas fueron publicados a finales del año 2004 y la Fundació Jaume Bofill realizó un examen pormenorizado sobre las variables que influían en los resultados escolares. La conclusión fue que las desigualdades en educación provenían del contexto socioeconómico y social de los alumnos y alumnas, especialmente en el caso del estudiantado inmigrante (recuérdese que, como se ha expuesto, Catalunya por aquel entonces estaba siendo un principal receptor de población extranjera). Esto explicaba las diferencias de rendimiento entre la escuela pública y la escuela privada¹³². Así, se recogía en el informe titulado *L'estat de l'educació. Anuari 2005*:

¹³¹ Traducción propia: «El Departamento de Educación quería que el Pacto fuera firmado en noviembre de 2005 y no en marzo de 2006, como al final sucedió» (Farré, 2009: 29).

¹³² El proyecto Integrado del sexto Programa Marco de la Comisión Europea INCLUD-ED, *Strategies for inclusion and social cohesion from education in Europe* (INCLUD-ED, 2006-2011), seleccionado entre todas las disciplinas científicas que incluye el

Pel que fa al col·lectiu d'estudiants, les desigualtats educatives a Catalunya troben una de les principals explicacions al seu context socioeconòmic i cultural. La classe social no només determina el rendiment acadèmic de l'alumnat, sinó que també va lligada amb les expectatives acadèmiques d'aquest, amb la llengua principal utilitzada a casa o amb la titularitat pública o privada del centre al qual assisteix. Així mateix, les diferències acadèmiques entre els estudiants nous i la resta de la població s'expliquen parcialment per l'estatus socioeconòmic baix que caracteritza el fenomen migratori majoritari¹³³. (Ferrer, Castel y Ferrer, 2006: 203)

Quan ens referim a les desigualtats en el marc dels centres educatius, es poden observar diferències significatives en les puntuacions mitjanes obtingudes pels centres privats en relació als centres públics. El fet que els centres públics concentrin una proporció significativament més alta d'estudiants amb un estatus socioeconòmic baix incideix directament en aquestes diferències¹³⁴. (Ferrer, Castel y Ferrer, 2006: 203)

De modo que el mensaje que recibió la clase política fue que la segregación escolar de base socioeconómica era una de las grandes causantes de los mejorables resultados competenciales de los alumnos y alumnas de Catalunya. Este diagnóstico se alienaba con el ideario educativo imperante, hasta aquel

programas marco de investigación europeo como uno de los diez proyectos con mayor de impacto social y político, demostró que la relación entre el estatus socioeconómico de los alumnos y el rendimiento académico es una relación de correlación y no de causa efecto (Flecha, 2015). Por tanto, el estatus socioeconómico de los alumnos no determina su rendimiento educativo, sino que existen otros factores como las prácticas pedagógicas aplicadas, las expectativas del alumno/alumna y del profesorado, entre otras. En la misma línea, Andreas Schleicher (2018), director del programa PISA, expone que es un mito educativo afirmar que los niños de contextos socioeconómicos desfavorecidos conseguirán peores resultados académicos.

¹³³ Traducción propia: «En cuanto al colectivo de estudiantes, las desigualdades educativas en Cataluña encuentran una de las principales explicaciones en su contexto socioeconómico y cultural. La clase social no solo determina el rendimiento académico del alumnado, sino que también va unida con las expectativas académicas de éste, con la lengua principal utilizada en casa o con la titularidad pública o privada del centro al que asiste. Asimismo, las diferencias académicas entre los estudiantes recién llegados y el resto de la población se explican parcialmente por el estatus socioeconómico bajo que caracteriza el fenómeno migratorio mayoritario» (Ferrer, Castel y Ferrer, 2006: 203).

¹³⁴ Traducción propia: «Cuando nos referimos a las desigualdades en el marco de los centros educativos, se pueden observar diferencias significativas en las puntuaciones medias obtenidas por los centros privados en relación con los centros públicos. El hecho de que los centros públicos concentren una proporción significativamente más alta de estudiantes con un estatus socioeconómico bajo incide directamente en estas diferencias» (Ferrer, Castel y Ferrer, 2006: 203).

momento, en los partidos socialdemócratas catalanes que, fruto del discurso heredado del posfranquismo y la transición, consideraron que los males de la educación eran resultado de la dualización del sistema educativo, es decir, de la existencia de una escuela pública y una escuela privada. Esta dualización hacía, según su ideario, que los hijos e hijas de clases populares tendieran a matricularse en la escuela pública y las élites en las escuelas privadas. Siguiendo este hilo argumental, las diferencias en el nivel socioeconómico de las familias en los centros explicaban las diferencias entre los resultados escolares obtenidos. Por tanto, la solución imperante en la mente de las autoridades educativas socialdemócratas pasaba por una nueva redistribución del alumnado que, teniendo en cuenta la ausencia de influencia de los poderes públicos sobre las pautas de matriculación de los colegios privados, se focalizaron en una mejor distribución entre los colegios de titularidad pública y concertada.

La escuela concertada al estar subvencionada por financiación pública debía de albergar en sus aulas alumnos y alumnas de diversa condición socioeconómica. No obstante, las autoridades políticas tenían una percepción de insuficiencia sobre la participación del alumnado de contextos desfavorecidos en la escuela concertada. El argumento esgrimido era que, como recogiese Medina (2007), existía una segregación por nivel socioeconómico de las familias dado que aquellas con mayores rentas, concretamente la clase media, tendían a matricular a sus hijos e hijas en la escuela concertada y, en cambio, los niños y niñas procedentes de familias con niveles socioeconómicos menos elevados tendían a ser matriculados en la escuela pública. Como consecuencia, la salida a esta realidad pasaba por que las escuelas concertadas incluyeran un mayor porcentaje de alumnado procedente de contextos desfavorecidos, ya que eran centros subvencionados con dinero público.

Ante lo expuesto, las principales propuestas de políticas educativas que se fomentaron desde el Departament d'Educació se encaminaron hacia asegurar la gratuidad de la enseñanza y, por tanto, que los centros concertados no pudiesen discriminar a alumnos por no poder pagar las cuotas (que la ley establece como voluntarias), y en equiparar las horas de enseñanza entre la escuela pública y concertada. Las políticas públicas estrella que se propusieron fueron: una

revisión de los convenios con las escuelas concertadas, la creación de las Oficinas Municipales de Escolarización (OME) y la sexta hora. En la implementación de estas medidas aparecieron las primeras discrepancias entre el Departament d'Educació y los sindicatos.

La relación entre la escuela concertada y la pública, desde que la LODE¹³⁵ en 1985 crease una doble red educativa sostenida por el estado, se ha convertido en un caballo de batalla entre aquellos sectores de izquierdas, que defienden una escuela preponderantemente pública de gestión y financiación, y aquellos sectores liberales y conservadores que defienden la existencia de una escuela concertada y privada, para así dotar de una mayor elección a las familias. El gobierno del tripartit era favorable a la creación de una red pública amplia que ganara relevancia y a la reducción del peso de la escuela concertada. Sin embargo, la existencia o no de la escuela concertada no depende de la gestión educativa autonómica sino estatal, por tanto, su poder de influencia es reducido. Y, en este punto, hay que recordar que la gestión pública es el terreno de lo posible y no siempre de lo deseable y que, por tanto, se tiene que encontrar un equilibrio entre ambas aspiraciones. En el caso de que nos atañe, el equilibrio entre los objetivos perseguidos y los que pudieron llevar a cabo se encontró en asegurar la gratuidad de la enseñanza y que los centros concertados escolarizasen una mayor proporción de alumnos procedentes de entornos desfavorecidos. Así, se exponía en el Pacte Tinell:

Avanzar hacia una red integradora de todos los centros sostenidos con fondos públicos para evitar la dualización del sistema educativo, asegurando un servicio sin ninguna discriminación y con un nivel de calidad satisfactorio. En esta dirección, se iniciará un proceso para igualar los centros concertados con los centros públicos, para asegurar progresivamente la gratuidad a las familias y la igualdad de condiciones de los centros. Asimismo, se equiparán progresivamente las condiciones laborales del profesorado. (Generalitat de Catalunya, 2003: 44)

¹³⁵ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 4 de julio de 1985, núm. 159.

De modo que la solución acaecía, por una parte, en revisar los conciertos educativos, concretamente las partidas presupuestarias dedicadas a ellos. La revisión de los conciertos educativos fue una medida bien recibida por la patronal de la escuela concertada ya que una de sus reivindicaciones tradicionales era que no recibían el suficiente presupuesto para cubrir el coste de la enseñanza y, por ello, las familias debían de pagar una parte de la escolarización. Por el contrario, dicha medida no fue bien recibida por las asociaciones y los sindicatos de la escuela pública, al entender que se renunciaba a crear una red pública única.

La revisión de los conciertos desembocó en dos políticas públicas concretas. Por un lado, la creación de las «ayudas de carácter general» que consistían en una dotación económica extra a los centros concertados que escolarizaban en el segundo ciclo de educación infantil y en las etapas educativas obligatorias a alumnos procedentes de una situación económica desfavorecida (Generalitat de Catalunya, 2006: 62). Y, por otro lado, se crearon los contratos programa que consistieron en la singularización en la dotación de recursos a los centros concertados según la composición de su alumnado, entorno y proyecto educativo (Generalitat de Catalunya, 2006: 63). La idea, como vemos y que ya ha sido expuesta, era avanzar hacia una gratuidad real de la educación concertada a la vez que asumiera un mayor porcentaje de alumnos procedentes de entornos socialmente desfavorecidos. El resultado de la implementación de dichos convenios no fue el esperado, ya que como recogiese Medina (2007: 133), se firmaron siete contratos programa en el curso 2006-2007 y en el curso 2007-2008, se firmaron veinte.

Las autoridades políticas del Departament d'Educació, siendo conscientes de la insuficiencia de la medida de los convenios para hacer frente a su propósito, idearon otra medida, las llamadas Oficinas Municipales de Escolarización (*Oficines Municipals d'Escolarització* (OME), en catalán). Las OME serían unas oficinas situadas en los municipios que tendrían la función explícita de orientar a las familias en el proceso de matriculación y de velar por el cumplimiento legal en el proceso de admisión del alumnado regido por los baremos numéricos

establecidos en base a los criterios específicos, generales y complementarios y así evitar fraudes durante el proceso de prescripción del alumnado en la escuela pública y concertada. Así, se recogía de forma sucinta en el Pacte Tinell:

Las Oficinas Municipales de Escolarización, bajo la dirección de la correspondiente comisión de matriculación, asumirán las competencias de tramitación, baremo y aplicación de las normas legales que rijan en el proceso de preinscripción y matriculación del alumnado en los centros docentes mantenidos con fondos públicos. Las oficinas también tendrán la función de orientar e informar a las familias de la oferta educativa existente, sin perjuicio de la información que puedan ofrecer los mismos centros. (Generalitat de Catalunya, 2003: 44)

En paralelo a las funciones manifiestas expuestas, las OME tenían otras dos funciones no explícitas en los documentos, pero presente en las mentes de los dirigentes del Departament d'Educació. Por un lado, y como reconociese la consellera d'Educació Marta Cid (C_Cid, 2018), las oficinas de matriculación también tenían la función de garantizar un reparto equilibrado del alumnado en términos socioeconómicos y que, por tanto, los centros de titularidad concertada aceptasen una mayor proporción de este alumnado tanto procedente de la matriculación ordinaria, es decir, la que se desarrolla en el periodo de matriculación estipulado por la administración, como la que se origina fuera del plazo, la conocida como matrícula viva. Este propósito se conseguiría mediante la entrega de la solicitud de matrícula en dichas oficinas y no en los centros escolares como estaba establecido. Este mismo propósito era expuesto por el conseller en Cap, Josep Bargalló, quien añadía la finalidad de fomentar la colaboración de los ayuntamientos en la gestión educativa, dicho en términos de gestión pública, de descentralizar la gestión, medida que abordaremos con detalle en las siguientes páginas, pero que junto con la autonomía de centro también hicieron aparición en el Pacto Nacional por la Educación, aunque no monopolizaron el debate público. En sus propias palabras «Les oficines municipals d'escolarització eren un primer intent d'involucrar els ajuntaments en la gestió i posar mesures equitatives per acabar amb les segregacions dins del

barri, del municipi i les comarques¹³⁶» (C_Bargalló, 2018). Así, la propuesta de las oficinas municipales de escolarización se convirtió en una gran esperanza para los dirigentes políticos del Departament d'Educació para acabar con la segregación escolar. Una esperanza que se fue desdibujando a medida que se implementaba.

La implementación de las OME fue desigual en el territorio (Medina, 2007), encontrando reticencias sociales e institucionales a su paso. En relación con las reticencias sociales, el Departament d'Educació aprobó el Decreto 252/2004, con el fin de impulsar dichas oficinas de matriculación. Dicho decreto fue recurrido judicialmente por la Federació d'Associacions de Mares y Pares de l'Escola Lliure de Catalunya (FAPEL), organización que defiende el derecho de las familias a escoger escuela. La resolución judicial, publicada el 17 de febrero de 2005, fue decepcionante para las autoridades políticas del Departament al establecer que la preinscripción de los alumnos quedaba reservada exclusivamente a los centros escolares y, por ende, las oficinas municipales de escolarización podían recoger dichas prescripciones y entregarlas a los centros escolares que las familias elegían en primera opción¹³⁷. Por tanto, las OME se convirtieron *de facto* en unas oficinas de información y asesoramiento sobre cómo realizar la preinscripción escolar. Por otra parte, aunque muchos municipios se mostraron predispuestos a la creación de las OME, ya que consideraron que era una medida adecuada para adquirir competencias en gestión educativa, otros muchos municipios supeditaron su implementación a adquirir un mayor presupuesto para ello. Así, lo exponía el conseller Cap, Josep Bargalló:

La resposta dels municipis és, lògicament, la mateixa. Nosaltres assumirem més responsabilitat si tenim més pressupost per fer-ho. Tot i que és cert que, depèn de qui està al capdavant del municipi, diu que tot i no tenir pressupost, ens imposarem. Altres diuen, a mi

¹³⁶ Traducción propia: «Las oficinas municipales de escolarización eran un primer intento de involucrar a los ayuntamientos en la gestión y poner medidas equitativas para acabar con las segregaciones dentro del barrio, del municipio y las comarcas» (C_Bargalló, 2018).

¹³⁷ El 25 de febrero de 2005, el DOGC hace pública la resolución de EDC/423/2005, de 17 de febrero, por la que se hacen públicos los autos dictados por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso administrativo núm. 241/2004.

no m'expliquis tot i dona'm pressupost. I això a vegades no té a veure amb carnets polítics. Recordo alcaldes d'Iniciativa rentant-se les mans i recordo alcaldes convergents posant-se. En un moment que convergència estava a l'oposició del nostre govern i Iniciativa estava al nostre govern. Però, majoritàriament, els ajuntaments et diuen: nosaltres estem d'acord en gestionar però el que volem és més pressupost. I el Pacte Nacional per l' Educació inclouia unes partides pressupostàries per això¹³⁸. (C_Bargalló, 2018).

Pese a que muchos municipios demandaron mayores recursos financieros para implementar las oficinas, como expusiera el conseller, existieron municipios que aun no compartiendo ideológicamente las posturas reinantes en el Departament d'Educació ni recibir una partida presupuestaria suficiente para hacer frente a la inversión en la creación de dichas oficinas, decidieron llevar a cabo el proyecto. Este hecho nos evidencia que, más allá del discurso basado en *politics* que enfatiza en la ideología como variable clave para impulsar o paralizar políticas públicas, la gestión pública demuestra que, sin menospreciar el rol de la ideología, la voluntad y la necesidad de los actores políticos concretos suele condicionar el fomento de medidas. Y es esa voluntad la que, en ocasiones, determina que una política pública se implemente y no la recurrente variable financiera de disponer recursos. De modo que en gestión pública observamos que la dialéctica ideológica de amigo/enemigo de Carl Schmitt no es determinante, tampoco lo es la variable económica, sino que surge también la dialéctica de la argumentación y la persuasión.

Dado el sabor agridulce que dejaron las OME, el Departament d'Educació propuso la que fue la medida más mediática y controvertida del Pacto Nacional por la Educación, la llamada sexta hora. Según los dirigentes del Departament d'Educació dicha medida conseguiría reducir las diferencias entre los resultados

¹³⁸ Traducción propia: «La respuesta de los municipios es, lógicamente, la misma. Nosotros asumiremos más responsabilidad si tenemos más presupuesto para hacerlo. Aunque es cierto que, depende de quien está al frente del municipio, dice que a pesar de no tener presupuesto, nos pondremos a ello. Otros dicen a mí no me cuentes todo y dame presupuesto. Y eso a veces no tiene que ver con carnés políticos. Recuerdo alcaldes de Iniciativa lavándose las manos y recuerdo alcaldes convergentes poniéndose. En un momento que convergencia estaba en la oposición de nuestro gobierno e Iniciativa estaba en nuestro gobierno. Pero, mayoritariamente, los ayuntamientos te dicen: nosotros estamos de acuerdo en gestionar, pero lo que queremos es más presupuesto. Y el Pacto Nacional por la Educación, incluía unas partidas presupuestarias para eso» (C_Bargalló, 2018).

académicos conseguidos por la escuela pública y la escuela concertada. Cabe recordar en este punto que una de las diferencias entre las escuelas gestionadas públicamente y las escuelas de gestión privada (entre las que se incluye la escuela concertada) era que estas últimas hacían una hora de clase más cada día. Así, mientras la escuela pública dedicaba a la instrucción veinticinco horas a la semana, una escuela concertada dedicaba treinta horas. Esta diferencia de horas lectivas era para las autoridades del Departament d'Educació otra de las causas de las diferencias entre los resultados escolares. Sin embargo, como muestra el caso finés con un porcentaje de horas lectivas inferior a Catalunya (en Finlandia, se dedican 24,4 horas a la semana [PISA, 2015]) la variable tiempo no es una variable determinante en sí, sino la calidad del tiempo invertido (Álvarez, 2015).

La sexta hora consistía, pues, en que los centros de titularidad públicos, más concretamente los centros que impartían educación primaria, ampliaran una hora la jornada académica para así igualarse con las horas de instrucción que daban los centros concertados y, dicho sea de paso, eran uno de los argumentos por los cuales los centros concertados legitimaban las cuotas que las familias debían de pagar (Medina, 2007). Aunque la idea de la sexta hora ya estuvo en el programa de gobierno de la consellera Carme-Laura Gil i Miró, fue la consellera Marta Cid su mayor defensora y la que decidió llevarla a cabo en todo el sistema educativo en Catalunya. La consellera Marta Cid era consciente que aumentar una hora la jornada académica no generaría en sí una mejora de calidad, sino que debía de hacerse una buena gestión de esa hora (C_Cid, 2018). Por eso, la ampliación de una hora en la educación primaria se dedicaría a realizar tareas de refuerzo y los centros decidirían autónomamente si la dedicaban a refuerzo de matemáticas, comprensión lectora o comunicación oral, entre otras. Así, mientras que la sexta hora daba una autonomía pedagógica a los centros, ya que serían ellos los que decidirían en que invertirían esa hora extra, colisionó con los intereses laborales de una parte del profesorado. Una hora más de enseñanza significaba un cambio en las jornadas laborales de los profesores. Ahí surgió el principal obstáculo en la firma del Pacto Nacional por la Educación y el objeto de intensas y complicadas negociaciones entre el Departament d'Ensenyament y los sindicatos del profesorado de la escuela

pública. Tal y como describiese el conseller Josep Bargalló que, desde su cargo de conseller en Cap, tuvo que lidiar con las negociaciones, «En el Pacte Nacional de per l'Educació, la negociació amb els sindicats va ser molt complicada. I en alguns casos, em va tocar com a conseller Cap treballar-hi¹³⁹» (C_Bargalló, 2018).

El debate de la sexta hora no se centró en su valoración sobre su eficacia en la mejora de los resultados escolares de los estudiantes, presente de forma muy tímida en el debate público, sino por su impacto en las jornadas laborales del profesorado. La sexta hora significaba que, por primera vez, los horarios laborales del profesorado iban a dejar de ser homogéneos y no coincidían con el de los grupos de alumnos, alegando dificultades para realizar tutorías o trabajo conjunto entre el profesorado del centro (Medina, 2007: 135). Con el fin de contrarrestar este argumento, y de implementar la sexta hora, el Departament d'Educació se comprometió a reducir el horario lectivo del profesorado de infantil y primaria, dotando por el contrario de más docentes a los centros escolares, en total cuatro mil seiscientos docentes nuevos durante el periodo 2006-2008 (Generalitat de Catalunya, 2006: 56). Asimismo, aplicarían la sexta hora de forma escalonada (en términos de políticas públicas, de forma incremental) en dos tandas: la primera en el curso 2006-2007 en la que se aplicaría a los centros escolares de los municipios de capital de comarca y a las escuelas de los municipios de más de diez mil habitantes, y en el curso 2007-2008 se extendería al resto de escuelas de Catalunya (Generalitat de Catalunya, 2006: 55). Finalmente, el programa de la sexta hora se canceló en 2010 durante la legislatura de la consellera Irene Rigau, quien dirigiría la política educativa desde el 29 de diciembre de 2010 hasta el 14 de enero de 2016, alegando razones pedagógicas y financieras. En palabras de la propia consellera:

La sisena hora la vaig eliminar per diverses raons: fragmentava la plantilla i un nen podia tenir cinc o sis mestres en una jornada a primària. I a primària no és això. El Pacte Nacional per l'Educació, que CiU no va signar, deia que al cap de dos anys tocava pagar la

¹³⁹ Traducción propia: «En el Pacto Nacional por la Educación, la negociación con los sindicatos fue muy complicada. Y en algunos casos, me tocó como consejero primero trabajarlas» (C_Bargalló, 2018).

sisena hora a la concertada i no havia diners per fer això. Els bons mestres no estaven d'acord amb la sisena hora, estaven d'acord aquells que volien fer dues tardes lliures a la setmana. La diversitat del professorat que comportava la sisena hora la feia considerar antipedagògica¹⁴⁰.

Lo relevante para nuestro análisis del debate sobre la sexta hora en Catalunya es que, más allá de la idoneidad de las reivindicaciones laborales del profesorado, el mencionado discurso laboral del profesorado monopolizó la discusión. De hecho, hubo una especie de oligopolio de la discusión sobre la sexta hora. El otro lado de la discusión fue el argumento, que no dejaba de ser laboral, de que fragmentaba la plantilla del profesorado. Y otro elemento de la discusión había sido la necesidad organizativa de equiparar las horas escolares de las escuelas públicas con las escuelas concertadas.

Sea como fuere, los tres factores discursivos (reivindicación laboral, fragmentación de la plantilla e igualación entre escuelas pública y concertada) acabaron desvirtuando la profundización de otro debate público, prácticamente inexistente, pero quizá mucho más relevante en términos de política educativa, que hubiera podido consistir en investigar con evidencias si la sexta hora mejoraba o no los resultados escolares de los alumnos y alumnas. El caso finlandés muestra que el centro de la política educativa es el estudiante. Cuando se debate entre los distintos actores educativos el cómo mejorar su aprendizaje se hace partiendo de esa premisa. El resto de factores devienen secundarios. La estrategia del cliente de la nueva gestión pública, que sitúa a la infancia y la juventud como cliente principal y usuario de los centros de enseñanza, poniéndolos en el centro gravitatorio, no es un mero discurso sino una realidad en la política educativa finlandesa. Por ello, las mejoras laborales del profesorado no se contemplan en los pactos alcanzados en términos curriculares ni en las

¹⁴⁰ Traducción propia: «La sexta hora la eliminé por varias razones: fragmentaba la plantilla y un niño podía tener cinco o seis maestros en una jornada en primaria. Y en primaria no es eso. El Pacto Nacional por la Educación, que CiU no firmó, decía que al cabo de dos años tocaba pagar la sexta hora a la concertada y no había dinero para hacer esto. Los buenos maestros no estaban de acuerdo con la sexta hora, estaban de acuerdo aquellos que querían hacer dos tardes libres a la semana. La diversidad de profesorado que comportaba la sexta hora la hacía considerar antipedagógica» (C_Rigau, 2018).

leyes educativas, sino que se establecen en las mesas sectoriales de negociación, como se ha explicado en el capítulo anterior. En el caso de Catalunya, aunque el conseller Cap, Josep Bargalló, lo tenía muy claro como muestran sus palabras:

En un conflicte d'interessos entre allò que va bé per l'alumnat i allò que perjudica al professorat, hem de triar allò que va bé per l'alumnat. En un conflicte d'interessos entre allò que va bé pel professorat i allò que perjudica a l'administració, hem de triar allò que va bé pel professorat¹⁴¹. (C_Bargalló, 2018)

La falta de cultura de negociación basada en el alumno y la alumna como centro de las políticas públicas junto con el oportunismo que generaba el contexto de bonanza económica del momento, hizo que las reivindicaciones del profesorado no solo se discutiesen en la Mesa Sectorial d'Ensenyament, sino también en el Pacto Nacional por la Educación y que «van introduir de manera abrupta la reivindicació econòmica i laboral fins a punts insostenibles¹⁴²», como recogieran Ernest Maragall y Francesc Colomé (2013: 25), que vivieron la elaboración del Pacto Nacional por la Educación como secretario de Gobierno y director de Planificació del Departament d'Educació, respectivamente. Así, el final de la negociación giró entre los representantes de las patronales de la escuela concertada, que buscaban mayores garantías en su financiación; los sindicatos, que presionaban para obtener mayores rentabilidades laborales para el profesorado; y, los representantes del Departament d'Educació, que deseaban firmar el pacto para no derrochar todas las energías y el trabajo previo invertido, y no fracasar en su objetivo de buscar un gran consenso social.

Finalmente, después de periodos de incertidumbre, el Pacto Nacional por la Educación fue firmado en el Palau de la Generalitat por el Gobierno de la

¹⁴¹ Traducción propia: «En un conflicto de intereses entre lo que va bien para el alumnado y aquello que perjudica al profesorado, debemos elegir lo que va bien para el alumnado. En un conflicto de intereses entre lo que va bien para el profesorado y lo que perjudica a la administración, tenemos que elegir aquello que va bien para el profesorado» (C_Bargalló, 2018).

¹⁴² Traducción propia: «Introdujeron de manera abrupta la reivindicación económica y laboral hasta puntos insostenibles» (Maragall y Colomé, 2013: 25).

Generalitat y las siguientes organizaciones: Comisiones Obreras (CCOO); la Unión General de Trabajadores (UGT); la Unió Sindical Obrera de Catalunya (USOC); la Agrupació Escolar Catalana; la Associació Professional de Serveis Educatius de Catalunya; la Confederació Cristiana d'Associacions de Pares i Mares d'Alumnes de Catalunya; la Confederació de Centres Autònoms d'Ensenyament de Catalunya; la Federació Catalana de Centres d'Ensenyament; la Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Alumnes de Catalunya (FAPAC); la Federació de Pares i Mares d'Alumnes d'Estudis Sufragats amb Fons Públics no Universitaris de Catalunya (FAPAES); la Federació d'Associacions de Pares i Mares d'Escoles Lliures de Catalunya (FAPEL); la Federación de Pares d' Alumnes de Educació Especial; la Federació de Municipis de Catalunya; la Associació Catalana de Municipis i Comarques; la Associació de Joves Estudiants de Catalunya (AJEC); el Moviment de Renovació Pedagògica; y, el Col·legi Oficial de Doctors i Llicenciats en Filosofia i Lletres i en Ciències.

Los grandes ausentes en la firma del pacto fueron l'Associació de Catedràtics d'Ensenyament de Catalunya, el Sindicat de Professors de Secundària (ASPEPC-SPS) y el Sindicat d'Ensenyament (USTEC•STEs). La no firma del pacto por parte del sindicato USTEC•STEs fue la más relevante de las ausencias, ya que siendo el sindicato mayoritario de los profesores de la escuela pública e ideológicamente próximo a ERC, parecía factible su firma. Sin embargo, sus discrepancias fundamentalmente con la sexta hora y las escuelas concertadas hicieron que no firmase el acuerdo.

A pesar de que como recogiese Farré (2009: 35) «El Pacte va ser signat però mai no va tenir una lectura unitària dels signants [...]»¹⁴³, la firma del Pacto Nacional por la Educación fue un gran paso para la historia de la política educativa de Catalunya y una muestra de que los pactos en materia educativa son posibles. Coincidiendo en el tiempo, mientras Catalunya estaba inmersa en la consecución de acuerdos educativos, el Ministerio de Educación se propuso

¹⁴³ Traducción propia: «El Pacto fue firmado pero nunca tuvo una lectura unitaria de los firmantes [...]» (Farré, 2009: 35).

trabajar también para alcanzar un consenso social. Sin embargo, a pesar de que se elaboró un documento, *Una educación de calidad para todos y entre todos*, como base para el debate e incluso hubo reflexiones en la Conferencia Sectorial de Educación y en el Consejo Escolar del Estado, el resultado de alcanzar un consenso social, previó a la elaboración de una ley, se vio frustrado por falta de voluntad social de alcanzarlo¹⁴⁴ (Tiana, 2007).

La voluntad de alcanzar un pacto educativo es un nutriente básico para poder alcanzar acuerdos. Y sin voluntad política y social para debatir, negociar y aprobar pactos no es posible llegar a acuerdos en política educativa. Seguidamente, para que los pactos educativos sirvan para mejorar las condiciones de aprendizaje de los niños y niñas, como muestra el caso finlandés, se debe de establecer al niño y niña como el centro de la política educativa, es decir, aplicar la estrategia del cliente, y centrar el debate en aquello que la evidencia científica, junto con la experiencia práctica de la comunidad educativa, muestra que mejora los resultados escolares y de bienestar de los estudiantes. Así, el resto de los intereses y sensibilidades educativas, todas legítimas y necesarias, se deben de abordar después de establecer las medidas beneficiosas para el alumnado. Así, los pactos no se convierten en un mercado de compra y venta de propuestas en base a intereses particulares.

¹⁴⁴ Tiana (2007: 95) analiza el intento truncado de pacto educativo durante la promulgación de la LOE y entre las causas de su frustración expone los siguientes: «cuando parecía que las condiciones eran favorables para firmar el documento que plasmaba el pacto logrado y sólo faltaba la decisión formal de alguna de las organizaciones implicadas, el proceso cambió súbitamente de rumbo. No es sencillo saber exactamente qué pasó, pero el hecho es que la posibilidad de firmar un acuerdo trascendió a los medios –seguramente por alguna filtración interesada– y se generó una controversia pública que influyó directamente en las organizaciones participantes. En algunas de ellas, aparecieron tensiones internas entre los partidarios y los detractores del pacto, otras sufrieron fuertes presiones externas para no firmarlo, y, en general, el ambiente se hizo menos favorable para alcanzar acuerdos. No faltó quien consideró, errónea o maliciosamente, que este intento de pacto no era sino una maniobra interesada del Ministerio de Educación y Ciencia para legitimar su posición ante la reforma prevista de la LOCE. Todo apunta a que hubo sectores, tanto internos, como externos a dichas organizaciones, muy interesados en que no se alcanzase ningún tipo de acuerdo, que lograron influir en el resultado final».

Por último, no hay confundir consensos con unanimidad. La unanimidad es muy difícil conseguirla en materia educativa, ya que aun estando de acuerdo con las propuestas puede aflorar la competitividad entre las organizaciones e intereses particulares que acaben enturbiando el acuerdo. Por tanto, los consensos significan unión para ampliar la base de acuerdo entre el mayor número de actores políticos y sociales posible. Y en relación con el consenso, el siguiente paso que dieron las autoridades políticas de Catalunya fue conseguir el consenso político entorno a una ley de educación.

5.1.3 Ley de Educación de Catalunya

El proceso de aprobación del Estatuto de Autonomía de 2006, también conocido como Estatut de Miravet, generó una fractura en la coalición de Gobierno del tripartit a partir de las diferencias entre la versión aprobada por el Parlament y la aprobada por el Congreso de los Diputados. Particularmente, ERC consideró que la versión del Estatut aprobado por el Congreso de los Diputado distaba en lo sustancial de la versión aprobada por el Parlament de Catalunya y, por ello, votó en contra de su aprobación en las Cortes Generales pidiendo, a su vez, el voto negativo en el referéndum celebrado en Catalunya el 18 de junio de 2006. Esta postura de rechazo de ERC al principal texto constitutivo de Catalunya provocó que el president de la Generalitat, Pasqual Maragall, destituyera a los consellers y conselleres de ERC, entre ellos a la consellera d'Educació Marta Cid, y anunciara elecciones anticipadas, celebradas el 1 de noviembre de 2006.

Durante el periodo transcurrido entre la destitución de la consellera Marta Cid en mayo de 2006 y la celebración de elecciones autonómicas en noviembre de 2006, el president de la Generalitat nombró conseller d'Educació a Joan Manuel del Pozo, diputado del Parlament de Catalunya por el PSC. El conseller estaría en la dirección política del Departament desde 11 de mayo de 2006 hasta el 29 de noviembre de 2006. Fruto de la escisión en el gobierno del tripartit, el Departament d'Educació debió de asumir las competencias educativas en materia universitaria y, por ende, la nueva nomenclatura de la administración educativa autonómica sería Departament d'Educació i Universitats.

El conseller d'Educació i Universitats, Joan Manuel del Pozo, había intervenido en la elaboración del Pacto Nacional por la Educación, como uno de los expertos invitados para su redacción, y su valoración sobre el pacto era positiva. En sus propias palabras:

El pacte nacional naixia amb febleses i amb més reserves de les desitjables. Però allò important del pacte és que es va intentar i es va fer. Va tenir un començament i va tenir un final. Bo que es comencés perquè indicava una voluntat d'obrir, de governança diríem, i bo que s'acabés perquè amb tots els límits que portava, era una mínima base d'acord que permetia fer una llei d'educació veritablement sostenible, en el sentit polític. Com naixia d'un pacte de forces molt variades, tenia una autoritat moral, que vinculava a tot l'àmbit central dels partits deixant de banda els extrems, la qual cosa permetia suposar que, els canvis polítics que són normals en les democràcies, no suposarien canvis legislatius¹⁴⁵ [..]. (C_del Pozo, 2018)

Por tanto, el conseller Joan Manuel del Pozo era consciente que el siguiente paso era aprobar una ley educativa por consenso. Sin embargo, como resultado de la transitoriedad de su cargo ante el anuncio de elecciones anticipadas, su gestión del Departament d'Educació i Universitats se focalizó principalmente en la dirección administrativa y en la renovación de un discurso sobre las causas de los insatisfactorios resultados de la política educativa en Catalunya. El conseller Joan Manuel del Pozo fue el primer conseller que manifestó de forma clara que el problema de la educación en Catalunya era un problema de resultados y no de procesos. Tal y como recogiesen el conseller Ernest Maragall y el secretario de políticas educativas, Francesc Colomé:

¹⁴⁵ Traducción propia: «El pacto nacional nacía con debilidades y con más reservas de las deseables. Pero lo importante del pacto es que se intentó y se hizo. Tuvo un comienzo y tuvo un final. Bueno que se empezase porque indicaba una voluntad de abrir, de gobernanza diríamos, y bueno que se acabara porque con todos los límites que llevaba, era una mínima base de acuerdo que permitía hacer una ley de educación verdaderamente sostenible, en el sentido político. Como nacía de un pacto de fuerzas muy variadas, tenía una autoridad moral, que vinculaba a todo el ámbito central de los partidos dejando de lado los extremos, lo que permitía suponer que los cambios políticos que son normales en las democracias, no supondrían cambios legislativos» (C_del Pozo, 2018).

Va ser Joan Manuel del Pozo, qui, en una conferència com a conseller el juliol de 2006, va gosar dir que el problema de l'educació era en realitat un problema de resultats, de retorn a la societat en compliment de la funció essencial que se li havia encomanat. Però que el món educatiu no parlava de resultats, sinó de processos, d'instruments, de recursos, sense fixar-se objectius que permetessin millorar els resultats obtinguts¹⁴⁶. (Maragall y Colomé, 2013: 43)

El conseller Joan Manuel del Pozo ponía de manifiesto que la educación tenía que dirigirse hacia la mejora de los resultados obtenidos, tanto académicos como de desarrollo personal y vital del alumnado. Por tanto, los debates educativos debían de focalizarse en cómo mejorar el aprendizaje académico y vital de alumnado y, posteriormente, ya se debatirían cuáles eran los mejores métodos y procesos para conseguirlo. Debatirlo de forma contraria, el proceso antes que el resultado, no era eficaz para la mejora educativa. Esta idea de focalizar la dirección hacia los resultados fue compartida por el siguiente conseller d'Educació, Ernest Maragall, y por el mencionado secretario de políticas educativas, Francesc Colomé (que también ejerció el mismo cargo con el saliente conseller d'Educació i Universitats), y muestra de ellos fueron sus eslóganes «Dels processos als resultats¹⁴⁷» (Maragall y Colomé, 2013: 280) y «Més criteri, menys norma¹⁴⁸» (Maragall y Colomé, 2013: 281), que ambos se enmarcan dentro de la teoría política de la nueva gestión pública.

El 1 de noviembre de 2006 se celebraron las octavas elecciones autonómicas de Catalunya y CiU volvió a conseguir el mayor número de diputados en el Parlament de Catalunya (cuarenta y ocho). No obstante, dichos escaños fueron insuficientes para formar gobierno, de modo que se firmó un acuerdo entre PSC

¹⁴⁶ Traducción propia: «Fue Joan Manuel del Pozo, quien, en una conferencia como consejero en julio de 2006, se atrevió a decir que el problema de la educación era en realidad un problema de resultados, el regreso a la sociedad el cumplimiento de la función esencial que se le había encomendado. Pero que el mundo educativo no hablaba de resultados, sino de procesos, de instrumentos, de recursos, sin fijarse objetivos que permitieran mejorar los resultados obtenidos» (Maragall y Colomé, 2013: 43).

¹⁴⁷ Traducción propia: «De los procesos a los resultados» (Maragall y Colomé, 2013: 280).

¹⁴⁸ Traducción propia: «Más criterio, menos norma» (Maragall y Colomé, 2013: 281).

(treinta y siete escaños), ERC (veintiuno escaños) y ICV-EUiA (doce escaños) para crear un gobierno de izquierdas. Dicho gobierno se conocería como el segundo tripartit o Govern d'Entesa. Entre las diferencias entre el primer y el segundo tripartit, cabe destacar que, aunque la presidencia seguiría recayendo en el PSC, el liderazgo recaería ahora en el diputado José Montilla que, tras el anuncio de la retirada de la política del president de la Generalitat, Pasqual Maragall, pasó de ocupar la secretaria del partido a convertirse en el nuevo president de la Generalitat de Catalunya.

Este nuevo cambio de escenario político condujo al nombramiento de un nuevo conseller d'Educació, el diputado del PSC Ernest Maragall, quien dirigiría la política educativa catalana desde 29 de noviembre de 2006 hasta el 29 de diciembre de 2010. El conseller d'Educació, Ernest Maragall, y el secretario de políticas educativas, Francesc Colomé, partían del mismo contexto de insatisfacción sobre los resultados de la política educativa en Catalunya. En sus propias palabras:

[...] un diagnòstic sobre la qualitat del sistema –instal·lat en l'opinió pública i referendat en informes internacionals- que ens deia que les qualificacions no eren prou bones: dades de fracàs escolar i d'abandonament en l'ensenyament postobligatori reclamaven actuacions sobre el sistema, mentre que les proves PISA donaven uns resultats que no es podien considerar dolents d'acord amb la nostra història, però que tampoc eren bons tenint en compte el lloc en el món que creiem que ocupàvem o havíem d'ocupar¹⁴⁹ (Maragall y Colomé, 2013: 39).

Así, la idea de mejorar la calidad de la política educativa, que nació en el cambio de siglo, seguía viva en las autoridades educativas catalanas ante unos resultados académicos considerados aún insuficientes para los dirigentes

¹⁴⁹ Traducción propia: «[...] un diagnóstico sobre la calidad del sistema -instalado en la opinión pública y refrendado en informes internacionales- que nos decía que las calificaciones no eran suficientemente buenas: datos de fracaso escolar y de abandono en la enseñanza postobligatoria reclamaban actuaciones sobre el sistema, mientras que las pruebas PISA daban unos resultados que no se podían considerar malos de acuerdo con nuestra historia, pero que tampoco eran buenos teniendo en cuenta el lugar en el mundo que creíamos que ocupábamos o teníamos que ocupar» (Maragall y Colomé, 2013: 39).

políticos del Departament d'Educació. No obstante, la labor realizada en la Conferencia Nacional de Educación, la firma del Pacto Nacional por la Educación y la aprobación del Estatuto de Autonomía de 2006, que a diferencia del Estatuto de 1979, especificó de forma pormenorizada las competencias educativas de la Generalitat de Catalunya ya fueran de índole exclusivas, compartidas o ejecutivas (artículo 131), abonaron el terreno para que las autoridades políticas de Catalunya dieran el siguiente paso y promulgasen una ley educativa propia de carácter integral con el fin de establecer el sustrato que gestase una mejora de los resultados escolares¹⁵⁰.

En esta dirección, el conseller Ernest Maragall decidió culminar el proceso para redirigir el rumbo de la administración educativa, elaborando y aprobando una ley de educación que respondiera a tres grandes objetivos: (a) la mejora de los resultados y, por ende, no quedarse únicamente en los procesos; (b) actuar sobre el sistema en su conjunto y no en los contenidos, métodos y técnicas pedagógicas; (c) y que girarse entorno a la calidad y no en base a ideologías o doctrinas (Maragall y Colomé, 2013: 136). Todo ello con el fin de dar la bienvenida a un nuevo horizonte educativo que coincide con la evolución emprendida en política educativa desde la administración pública tradicional hacia la nueva gestión pública. Este nuevo horizonte sería, como fuese recogido en el propio preámbulo de la ley, construir una política de excelencia, es decir, una política educativa que garantizase la calidad y la equidad en los resultados escolares.

Si fa trenta anys calia superar grans dèficits i bastir i renovar una oferta educativa normalitzada, avui, amb aquell objectiu aconseguit, s'apunta a fites noves y exigents, centrades en la qualitat educativa i en la superació de les desigualtats socials encara vigents en el sistema educatiu. La societat reclama fer

¹⁵⁰ Como recogiese Vidal y Pla (2009: 8), la delimitación imprecisa de las competencias estatales y autonómicas en el texto estatutario de 1979, no garantizaba la viabilidad de aprobar una ley de educación de carácter integral. Así, el Parlamento se limitó a aprobar leyes sobre aspectos parciales del sistema (la experimentación educativa en centros, la creación del instituto catalán de nuevas profesiones, la participación de la comunidad educativa, la autonomía de gestión económica de los centros públicos, la formación de personas adultas y la oferta pública de primer ciclo de educación infantil) sin modificar sustancialmente el modelo educativo transferido desde el Estado Central.

possibles al mateix temps els objectius d'equitat i d'excel·lència de la nostra educació, que són garantia de progrés personal¹⁵¹. (LEC, 2009: 31)

La construcción de la política educativa de excelencia se consagró, así como el destino al que se dirigiría la política educativa de Catalunya. Así que, de manera similar a como las autoridades finlandesas han ido dotando mediante el procedimiento del *visioning* de una dirección clara a la política educativa fina, las autoridades educativas catalanas también consensuaron cual iba a ser el nuevo rumbo de la política educativa. La excelencia educativa sería, parafraseando a Viñao (2002), la Ítaca a la que se dirigiría el gran navío de la educación catalana.

De modo que las autoridades educativas de Catalunya precisaron el rumbo que, siendo una herramienta de la nueva gestión pública, encuentra su principal virtud en permitir iniciar el viaje hacia nuevos horizontes, y como recogiesen Osborne y Plastrik (2003: 35) «ayuda a que sus dirigentes, su tripulación y su pasaje aclaren adónde quieren ir». Y en este sentido, la exposición del nuevo rumbo en el preámbulo del mencionado texto jurídico manifestó que los diferentes dirigentes políticos que dirigen (y dirigirán) la política educativa de Catalunya tienen que encaminar sus acciones hacia dicho propósito con el fin de alcanzarlo. Muestra de la relevancia de este cambio de rumbo son las palabras expresadas por la que fuese la siguiente consellera d'Ensenyament¹⁵², Irene Rigau: «Vam demostrar que amb un text jurídic podíem fer una política educativa que comportés la millora del sistema, que volia dir, la millora dels resultats acadèmics. La millora dels resultats acadèmics és la millora de les oportunitats¹⁵³» (C_Rigau, 2018). Este giro de los procesos hacia los resultados,

¹⁵¹ Traducción propia: «Si hace treinta años había que superar grandes déficits y construir y renovar una oferta educativa normalizada, hoy con aquel objetivo conseguido, se apunta a metas nuevas y exigentes, centradas en la calidad educativa y en la superación de las desigualdades sociales aún vigentes en el sistema educativo. La sociedad reclama hacer posibles al mismo tiempo los objetivos de equidad y de excelencia de nuestra educación, que son garantía de progreso personal» (LEC, 2009: 31)

¹⁵² Durante su mandato, la administración educativa catalana volvió a denominarse Departament d'Ensenyament.

¹⁵³ Traducción propia: «Demostramos que con un texto jurídico podíamos hacer una política educativa que comportase la mejora del sistema, que quería decir, la mejora de

que, podría parecer superficial, es esencial ya que establece que la administración educativa ya no solo tiene que trabajar exclusivamente para asegurar un inicio de curso exitoso, sino que su principal objetivo es mejorar los resultados alcanzados por los alumnos y las alumnas de Catalunya.

Establecido el nuevo rumbo, las autoridades educativas de Catalunya se centraron en discernir cuáles eran las estrategias que permitirían llegar al destino deseado, ya que como recogiesen Osborne y Plastrik (2003: 26) «[...] el establecimiento de propósitos claros no mejora por sí solo el rendimiento de los organismos públicos: sólo sienta las bases», es decir, se tienen que diseñar la logística que permite llegar al destino deseado. Y en este sentido, la logística se encaminó hacia la reconfiguración de las reglas que vertebran la gestión de la política educativa para alcanzar mejores resultados en detrimento de las técnicas pedagógicas. Cómo subrayasen las principales autoridades políticas del Departament d'Educació, no se concibió hacer una ley de naturaleza pedagógica. En sus propias palabras:

Excepte la LODE del 1986, la resta eren lleis pròpiament pedagògiques, que volien encertar-la en el què i en el com del que passava a les aules: continguts i currículums detalladíssims, conviccions pedagògiques degudament desplegades, comprensivitat i igualtat, excel·lència i exigències, etapes, itineraris, d'avenç, didàctica i metodologia... I, d'altra banda, tot l'arsenal normatiu sobre el personal docent: cossos nacionals, oposicions i accés, places en propietat i interinatge, trasllats i mobilitat, plusos i antiguitats¹⁵⁴... (Maragall y Colomé, 2013: 124)

[...] teníem clar que no faríem una llei pedagògica, com eren les successives i mútuament compensades lleis espanyoles dels

los resultados académicos. La mejora de los resultados académicos es la mejora de las oportunidades» C_Rigau, 2018).

¹⁵⁴ Traducción propia: «Excepto la LODE de 1986, el resto eran leyes propiamente pedagógicas, que querían acertar en el qué y en el cómo de lo que ocurría en las aulas: contenidos y currículos detalladísimos, convicciones pedagógicas debidamente desplegadas, comprensividad e igualdad, excelencia y exigencias, etapas, itinerarios, de avance, didáctica y metodología ... y, por otra parte, todo el arsenal normativo sobre el personal docente: cuerpos nacionales, oposiciones y acceso, plazas en propiedad e interinaje, traslados y movilidad, plusos y antigüedades ...» (Maragall y Colomé, 2013: 124)

últims vint anys. Faríem una llei per definir, referir, potenciar i innovar el sistema educatiu: calia obrir-lo, donar-li confiança, llibertat i responsabilitat alhora¹⁵⁵. (Maragall y Colomé, 2013: 60)

La ausencia de promulgar una ley educativa de naturaleza pedagógica encuentra sus raíces en una doble casuística. Por un lado, aunque el Estatuto de Autonomía de 2006 fijaba de forma más clara los límites de la autonomía educativa de las autoridades políticas de Catalunya, lo cierto es que la política educativa catalana seguía supeditada a la legislación educativa estatal y a su desarrollo curricular. Por tanto, hacer una ley pedagógica carecía de sentido político-administrativo. Asimismo, existieron leyes educativas españolas, entre las que destaca la LOGSE, que centrándose en la vertiente pedagógica de la educación no había conseguido los resultados académicos que se esperaban. Como consecuencia, y como recogiese Verger, Curran y Parcerisa (2015: 684), las autoridades educativas de Catalunya fueron conscientes de que la única dimensión del sistema que quedaba pendiente de reformar era la gestión de la organización escolar. En palabras del secretario de políticas educativas de Catalunya, Francesc Colomé:

Nosaltres volíem un canvi de mirada. La LOGSE s'havia centrat molt en la relació mestre-alumne, però en cap moment tenia en compte quin era l'entorn en el que això es produïa i quina era l'estructura en la que es produïa això [...]. El gran canvi es que l'escola existeix com una organització i és el centre en el qual passa tot això. I això s'ha d'organitzar en tres potes: la direcció, la autonomia i l'avaluació¹⁵⁶. (SP_Colomé, 2018).

Al concebir al centro educativo como una organización en el seno de la cual se produce el acto educativo, significaba vislumbrar cuáles eran las reglas de esta

¹⁵⁵ Traducción propia: «[...] teníamos claro que no haríamos una ley pedagógica, como eran las sucesivas y mutuamente compensadas leyes españolas de los últimos veinte años. Haríamos una ley para definir, referir, potenciar e innovar el sistema educativo: había que abrirlo, darle confianza, libertad y responsabilidad a la vez» (Maragall y Colomé, 2013: 60).

¹⁵⁶ Traducción propia: «Nosotros queríamos un cambio de mirada. La LOGSE se había centrado mucho en la relación maestro-alumno, pero en ningún momento tenía en cuenta cuál era el entorno en el que esto se producía y cuál era la estructura en la que se producía esto [...]. El gran cambio es que la escuela existe como una organización y es el centro en el que pasa todo esto. Y esto se debe organizar en tres patas: la dirección, la autonomía y la evaluación» (SP_Colomé, 2018).

organización, cuáles eran las pautas de conducta y cuál era la relación entre las diferentes estructuras que en ella se albergaban. Dicho en otras palabras, concebir el centro como una organización significaba hablar de cuál era su gestión, relaciones y reglas que regían su existencia. Y es que toda organización es gestionada y, por ende, no hay gestión sin la existencia de una organización. En el caso de organizaciones públicas, hablamos de gestión pública. Y en este punto, la gestión pública que imperaba en los centros escolares tendía a la burocratización y la centralización, respondía pues al paradigma de la administración pública tradicional que, como afirmarse el conseller d'Educació y el secretari de polítiques educatives, tendía a la bulimia centralizadora (Maragall y Colomé, 2013: 69) en un contexto que «Les lleis en vigor i els reglaments que les desplegaven tendien a dir-ho tot, a establir detalladament continguts i coneixements que s'havien d'assolir¹⁵⁷» (Maragall y Colomé, 2013: 45).

Así, la pauta de gestión pública imperante en los centros escolares públicos, consistía en que los centros educativos recibían un ingente volumen de reglamentos, protocolos y notas informativas que especificaban cómo debían de ejecutar la instrucción y con qué criterios debían de evaluar a los alumnos y las alumnas. Consiguientemente, la administración educativa exigía a los docentes que cumpliesen su horario, impartiesen la materia, evaluaran a los alumnos y siguieran las detalladas instrucciones que daba la administración. Por su parte, sería el Departament d'Ensenyament el que se encargaría de garantizar unas infraestructuras adecuadas para impartir la enseñanza y dotarlas de docentes mediante las oposiciones y la bolsa de trabajo, en el caso de los centros de titularidad pública. Por último, el director de un centro escolar público solo debía de ocuparse de realizar tareas de administración, mantener el orden en el centro y velar por la correcta aplicación de la normativa.

La mencionada pauta de gestión pública, que respondía al paradigma de la administración pública tradicional, contrastaba con una demanda de parte de la comunidad educativa de ceder una mayor autonomía a los centros escolares y

¹⁵⁷ Traducción propia: «Las leyes en vigor y los reglamentos que las desplegaban tendían a decirlo todo, a establecer detalladamente contenidos y conocimientos que se tenían que alcanzar» (Maragall y Colomé, 2013: 45).

con la evidencia internacional sobre la relación positiva que existe entre la autonomía escolar y la eficacia de la política educativa. Concretamente, el conseller Ernest Maragall realizó un viaje a Finlandia de la mano del experto español en el sistema político finés, Xavier Melgarejo. Allí conoció las bondades de la autonomía escolar, convirtiéndose Finlandia en una de las referencias internacionales clave en la reinención de la política educativa en Catalunya. En relación con la demanda de la comunidad educativa, la Conferencia Nacional de Educación recogió la demanda de la comunidad educativa de adquirir una mayor autonomía institucional y en el Pacto Nacional por la Educación se manifestó de forma aún más clara, como se muestra en el siguiente extracto:

[...] especialment des del Consell Escolar de Catalunya com des dels moviments de renovació pedagògica i altres sectors de la comunitat educativa s'ha reclamat molt sovint un increment significatiu en l'autonomia dels centres docents públics, entenent que aquesta és una eina fonamental per a la millora de la qualitat i equitat del sistema educatiu¹⁵⁸. (Generalitat de Catalunya, 2006: 47)

Recordemos que la autonomía escolar, como se evidenció en el caso finés, es tridimensional. Por un lado, la autonomía concede poder de decisión a los centros escolares, cuya responsabilidad recae, no únicamente pero sí principalmente, en el equipo directivo del centro educativo. Por tanto, la autonomía lleva aparejada la profesionalización de los equipos directivos con el fin de gestionar las diversas competencias pedagógicas, organizativas y financieras, otorgadas a los centros escolares. Asimismo, para verificar que la autonomía no genera desigualdades educativas y se emplea para mejorar los resultados de la política educativa, las autoridades educativas centrales aplican la evaluación como mecanismo de monitorización y soporte de la calidad educativa. Por todo ello, la ley de educación de Catalunya (LEC) gira, como sintetiza el secretario de políticas educativas de Catalunya, Francesc Colomé, en torno a tres grandes ejes: autonomía, direcciones y evaluación. Sobre dichas

¹⁵⁸ Traducción propia: «[...] especialmente desde el Consejo Escolar de Cataluña como desde los movimientos de renovación pedagógica y otros sectores de la comunidad educativa se ha reclamado con frecuencia un incremento significativo en la autonomía de los centros docentes públicos, entendiendo que esta es una herramienta fundamental para la mejora de la calidad y equidad del sistema educativo» (Generalitat de Catalunya, 2006: 47).

temáticas giraron los grandes trabajos y negociaciones de la ley educativa, y también en torno a ellos aparecieron resistencias. No obstante, para los tres principales partidos políticos que aprobaron la LEC, los tres pilares fueron objeto de consenso. Como relatase la consellera Meritxell Ruiz, que dirigiría la política educativa catalana desde el 14 de enero de 2016 y hasta el 14 de julio de 2017:

Internacionalment es veia que Finlàndia i altres països que funcionaven tenien un model d'autonomia de centre. Llavors aquests tres pilars: autonomia de centre, lideratge pedagògic i avaluació, que en el nostre sistema no estaven recollits, sí que va ser un element de consens¹⁵⁹. (C_Ruiz, 2018)

Los primeros trabajos de redacción de la ley educativa de Catalunya empezaron de la mano de Francesc Colomé, quien elaboró una primera versión de dicho texto jurídico. El secretario de políticas educativas, gran conocedor de la política educativa dada su experiencia como inspector, primer director de la Alta Inspección en Catalunya durante el mandato socialista de Felipe González y director de Planificación del Departament d'Educació durante el mandato de la consellera Marta Cid, presentó al conseller d'Educació, Ernest Maragall, un primer borrador en febrero de 2007. Cabe destacar que no era la primera vez que las autoridades educativas de Catalunya elaboraban un borrador de una ley educativa, sino que durante el periodo convergente a la cabeza del Departament d'Ensenyament se formularon algunas propuestas que, finalmente, no vieron la luz pública. Sin embargo, en esta ocasión la ley de educación iba a seguir adelante y, por ello, el conseller d'Educació creó un pequeño equipo para la discusión y redacción del que sería el documento de bases de la futura ley educativa. Dicho pequeño grupo estuvo compuesto, en palabras del propio conseller, por los siguientes miembros:

La composició dels grups s'explica per si sola. Volíem la saviesa educativa (Joan Manuel del Pozo) i jurídica (Enric Argullol), volíem la seguretat competencial i institucional (Jaume Galofré i Neus París), volíem coneixement proper i profund del sistema vigent

¹⁵⁹ Traducción propia: «Internacionalmente se veía que Finlandia y otros países que funcionaban tenían un modelo de autonomía de centro. Entonces estos tres pilares: autonomía de centro, liderazgo pedagógico y evaluación, que en nuestro sistema no estaban recogidos, sí fue un elemento de consenso» (C_Ruiz, 2018).

(Dolors Rius i Francesc Vidal) i era imprescindible un direcció política global que garantís sempre la coherència amb el disseny original (Francesc Colomé)¹⁶⁰ (Maragall y Colomé, 2013: 127).

Dicho pequeño grupo de expertos se encargó de elaborar el Documento de Bases para una ley educativa de Catalunya, publicado el 16 de noviembre de 2007 y que fue la «culminació d'una etapa d'activitat i discussió interna febril, apasionada, amb reiterades i nombroses aportacions, esmenes, crítiques... [...]»¹⁶¹ (Maragall y Colomé, 2013: 133). Como recogiese Ramon Farré (2009: 41), en dicho documento se reiteró que el objetivo de la ley era «más de naturaleza estructural que pedagógica i es focalitzen bàsicament en els centres docents...». El propòsit era "facilitar el marc institucional adequat per a una millora sistemàtica de la qualitat del nostre sistema educatiu"¹⁶².

Cabe destacar que, aunque los motivos por los cuales no se concibió hacer una ley educativa pedagógica ya han sido expuestos, es reseñable poner de manifiesto que, como muestra el caso finés, las leyes educativas no deben ser de índole pedagógica. Las técnicas didácticas o pedagógicas, al ser fruto de los avances en la ciencia, son perecederas y, por tanto, es contraproducente fijarlas en un texto jurídico que tiene tendencia a perdurar, más allá, de los pequeños cambios en el contexto. De manera más próxima, observamos este hecho en la política sanitaria española. En España, la estabilidad normativa en materia de salud¹⁶³, regulándose básicamente la estructura del sistema sanitario español, ha dotado a los profesionales de la salud de capacidad para aplicar los avances

¹⁶⁰ Traducción propia: «La composición de los grupos se explica por sí sola. Queríamos la sabiduría educativa (Joan Manuel del Pozo) y jurídica (Enric Argullol), queríamos la seguridad competencial e institucional (Jaume Galofré y Nieves París), queríamos conocimiento cercano y profundo del sistema vigente (Dolors Rius y Francisco Vidal) y era imprescindible una dirección política global que garantizara siempre la coherencia con el diseño original (Francesc Colomé)» (Maragall y Colomé, 2013: 127).

¹⁶¹ Traducción propia: «Culminación de una etapa de actividad y discusión interna febril, apasionada, con reiteradas y numerosas aportaciones, enmiendas, críticas ... [...]» (Maragall y Colomé, 2013: 133).

¹⁶² Traducción propia: «Más de naturaleza estructural que pedagógica y se focalizan básicamente en los centros docentes ...». El propósito era "facilitar el marco institucional adecuado para una mejora sistemática de la calidad de nuestro sistema educativo"» (Farré, 2009: 41).

¹⁶³ Existen únicamente dos leyes orgánicas que regulan el sistema sanitario: la Ley General de Sanidad de 1986 y la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003.

de la investigación científica a las nuevas necesidades sociales, sin estar presos de descubrimientos científicos obsoletos. Pues bien, en educación nos encontramos en la misma situación y, como muestra el caso finés, es posible aplicarlo.

Retomando el Documento de Bases, tras su publicación se inició un largo proceso de debate público y tramitación parlamentaria que, finalmente, desembocó en la aprobación, en el Pleno del Parlamento de Catalunya en la sesión del día 1 de julio de 2009, de la que es conocida habitualmente como Ley de Educación de Catalunya, publicada en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (nº 509/VIII, del 8 de julio de 2009), que fue promulgada por el presidente de la Generalitat el día 10 de julio de 2009, publicada el día 16 de julio de 2009 en el DOGC (5422, 16.07.2009) y el 17 de julio de 2009 entró en vigor.

La ‘Llei 12/2009, del 10 de juliol, d’educació’ contó con los votos a favor PSC-PSOE, ERC y CiU. Recibió el voto parcialmente favorable de ICV-EUiA, que votó a favor de una parte de la ley, en contra de los títulos IV y XII, referentes al servicio educativo y a las escuelas concertadas, a la vez, que se abstuvo en la votación del preámbulo. De 135 diputadas y diputados, solo contó con los 15 votos en contra del Partido Popular catalán (PP) y Ciutadans (C’s). Por tanto, fue una ley que contó con un amplio consenso, contando con el aval pleno de las tres principales formaciones políticas catalanas, concretamente con los dos partidos políticos socialdemócratas más relevantes en el escenario político catalán, PSC-PSOE y ERC, y la principal fuerza política liberal y demócrata cristiana catalana, CiU.

Dejando a un lado el análisis del juego político que se desarrolló durante la tramitación y aprobación de la LEC, que ya fue analizado por Ramon Farré (2009) y Maragall y Colomé (2013), lo relevante de la LEC en relación con la estrategia central fue que alcanzó un consenso político y que estableció que el camino de la excelencia en la política educativa se realizaría por medio de la aplicación de la estrategia del control de la nueva gestión pública.

En relación con el consenso político en el ámbito educativo, el conseller Ernest Maragall y el secretario de políticas educativas, Francesc Colomé, entendieron que uno de los requisitos para que un sistema educativo generase buenos resultados era la estabilidad legislativa. Por eso, concibieron la ley como una ley de consenso, que marcara un rumbo concreto compartido, pero permitiese que cada nuevo gobierno de la Generalitat de Catalunya pudiese enfatizar aquello que considerase más adecuado. En sus propias palabras:

Havia de ser una llei aprovada per la majoria més àmplia possible, amb un consens real que en garantís l'estabilitat posterior, però que admetés desenvolupaments diferenciats de la mà de governs successius¹⁶⁴. (Maragall y Colomé, 2013: 128)

Como muestra el caso finés, los consensos en política educativa es uno de los elementos indispensables para construir una política educativa de excelencia. En la política educativa estatal, nos encontramos ante un escenario de ausencia de consenso en materia educativa, que genera que cada cuatro años y pico, aproximadamente, tengamos una ley educativa nueva. Esto no solo genera desafección de la clase política por parte de la comunidad educativa, sino que es contraproducente para la calidad de la política pública.

Si bien es cierto que una ley aprobada por consenso no entraña en sí mismo que la ley sea de calidad, ya que la calidad viene determinada por la eficacia de las medidas concretas, es decir, por la excelencia de las políticas públicas que se derivan de ella; también lo es que, si una ley contempla políticas públicas con impacto social, pero es aprobada sin consenso político y social, la ley tendrá serias dificultades para cambiar la realidad. Como decía Crozier, la sociedad no cambia por decreto (Crozier, 1984). Las leyes educativas necesitan tiempo y estabilidad para transformar las prácticas docentes, y la falta de consenso produce que ante un cambio en las cuotas de poder de las fuerzas políticas y sociales se promulguen nuevas leyes y, por tanto, paralicen el proceso de

¹⁶⁴ Traducción propia: «Tenía que ser una ley aprobada por la mayoría lo más amplia posible, con un consenso real que garantizase la estabilidad posterior, pero que admitiera desarrollos diferenciados de la mano de gobiernos sucesivos». (Maragall y Colomé, 2013: 128)

transformación educativa. Así, el consenso educativo dota estabilidad al sistema y, por tanto, permite que la realidad se transforme, y, a la vez, resquebraja esa política a corto plazo, marcada por las legislaturas, el partidismo o los intereses particularistas y corporativistas que puede llegar a derogar una ley educativa de calidad por motivos de protagonismos ideológicos u oportunismo. Por tanto, lo relevante de las leyes educativas es que regulen la estructura del sistema, la gestión pública que se va a implementar y sean aprobadas por consensos políticos.

La LEC fue aprobada por un amplio consenso político y, como consecuencia, las diferentes conselleres y consellers que han regido la política educativa de Catalunya desde el año 2009 y hasta la actualidad, aunque valoran de forma distinta el texto jurídico, ninguno promueve un cambio de la mencionada ley. Veamos, a continuación, las diversas valoraciones:

La valoro molt perquè a nivell d'estat és l'única vegada que s'ha demostrat que s'ha pactat una llei d'educació. També sóc conscient que va influir que qui estigués en l'oposició fos Convergència, no sé si hagués sortit al revés, em temo que no. Quan no s'ha governat mai és molt difícil pactar, jo crec que va afavorir que Convergència estigués a l'oposició però havent guanyat amb una fortalesa important, perquè havíem guanyat les eleccions en front del tripartit. Érem la primera força. Després vam poder establir unes regles de joc que podien ser matisades depenen de qui governava, però que es mantinguessin, aquest era el primer mandat important. També volíem que fos coherent amb tot el que s'havia fet amb els traspasos d'educació i marqués línies de renovació i innovació¹⁶⁵.
(C_Rigau, 2018)

¹⁶⁵ Traducción propia: «La valoro mucho porque a nivel de estado es la única vez que se ha demostrado que se ha pactado una ley de educación. También soy consciente de que influyó que quien estuviera en la oposición fuera Convergència, no sé si hubiera salido al revés, me temo que no. Cuando no se ha gobernado nunca es muy difícil pactar, yo creo que favoreció que Convergència estuviera en la oposición, pero habiendo ganado con una fortaleza importante, porque habíamos ganado las elecciones en frente del tripartito. Éramos la primera fuerza. Después pudimos establecer unas reglas de juego que podían ser matizadas dependiendo de quién gobernaba pero que se mantuvieran, éste era el primer mandato importante que teníamos. También queríamos que fuera coherente con todo lo que se había hecho con los traspasos de educación y marcarse líneas de renovación e innovación» (C_Rigau, 2018).

Va ser un treball molt intens i jo sempre ho poso en valor [...] fem una llei on el consens sigui molt ampli o passarà com passa a l'Estat espanyol. I de fet, és l'única llei educativa. Fem una llei de consens que sapiguem que això no canviarà d'aquí a res¹⁶⁶. (C_Ruiz, 2018)

Jo crec que la llei catalana d'educació està bé [...]. Lleis quantes menys millor¹⁶⁷. (C_Pontsatí, 2018)

M'hagués agradat una LEC més fidel al Pacte Nacional per l'Educació¹⁶⁸. (C_Bargalló, 2018)

La LEC consiguió el apoyo pleno de los tres principales partidos políticos parlamentarios, pero no consiguió un elevado respaldo de los sindicatos del profesorado. Es más, durante su tramitación y aprobación parlamentaria, se organizaron cuatro huelgas sindicales del profesorado para mostrar su rechazo al texto legislativo, afirmando que la LEC quería privatizar la educación. No es cierto que la LEC buscara una privatización educativa y la primera década de su vigencia legislativa lo demuestra. El término de privatización provenía del malentendido o una interpretación sesgada acerca del fomento de la autonomía de centro y del mayor poder de decisión que adquirirían los equipos directivos de los centros escolares. En palabras del conseller Ernest Maragall, se interpretaba erróneamente, aduciendo que «Si hi havia direcció, voldria dir que hi havia amiguisme i nepotisme. Si havia autonomia de centre, volia dir que els directors podien fer i desfer el que volien. Conceptes com eficiència, retorn i avaluació, era privatitzar¹⁶⁹» (C_Maragall, 2018). De modo que los sindicatos esgrimían que la autonomía de centro generaba desigualdades entre los centros escolares y el empoderamiento de los directivos escolares, concretamente su

¹⁶⁶ Traducción propia: «Fue un trabajo muy intenso y yo siempre lo pongo en valor [...] hacemos una ley donde el consenso sea muy amplio o pasará como ocurre en España. Y de hecho, es la única ley educativa. Hacemos una ley de consenso que sepamos que esto no cambiará de aquí a nada» (C_Ruiz, 2018).

¹⁶⁷ Traducción propia: «Yo creo que la ley catalana de educación está bien [...]. Leyes cuanto menos mejor» (C_Pontsatí, 2018).

¹⁶⁸ Traducción propia: «Me hubiera gustado una LEC más fiel al Pacto Nacional por la Educación» (C_Bargalló, 2018).

¹⁶⁹ Traducción propia: «Si había dirección, querría decir que había amiguismo y nepotismo. Si había autonomía de centro, quería decir que los directores podían hacer y deshacer lo que quisieran. Conceptos como eficiencia, retorno y evaluación, era privatizar» (C_Maragall, 2018).

participación en la regulación de la plantilla docente, podía generar prácticas despóticas.

Asimismo, otras de las principales discrepancias entre el Departament d'Educació y los sindicatos, especialmente con USTEC-STEs, era la creación de un cuerpo docente propio catalán que se adaptase a la nueva configuración de la nueva política educativa tras la implementación, principalmente, de la estrategia del control de la nueva gestión pública. En este punto, durante la tramitación de la LEC, como recogiesen el conseller Ernest Maragall y el secretario de políticas educativas, Francesc Colomé, hubo tensiones entre las dos posturas. Incluso, los sindicatos llegaron a solicitar la eliminación del título sobre el profesorado y la función pública en la LEC, «Heu d'eliminar el títol sobre el professorat i funció pública», em deien un cop i un altre¹⁷⁰» (Maragall y Colomé, 2013: 149). Aunque analizaremos las novedades que se introdujeron en relación con el profesorado con mayor detalle próximamente, cabe apuntar que los desvelos de los sindicatos podían ser legítimos, de entrada, pues en función de cómo se implementase, la autonomía escolar podría originar desigualdades educativas y la capacidad del director o directora de un centro educativo de seleccionar a parte de su plantilla docente podría generar nepotismos. Pero ello no tiene porqué ser ineludiblemente así, pues depende del contexto educativo y del conjunto de herramientas de nueva gestión pública que se implementan y cómo se combinan. No obstante, como muestra el caso finlandés, estas consecuencias no deseadas que pudieran producirse, se obstaculizan cuando se implementa la estrategia del cliente y la estrategia de las consecuencias de forma correcta. En las próximas páginas, desvelaremos como dichos mecanismos permiten corregir las posibles desvirtuaciones expuestas por los sindicatos mediante una aplicación correcta de las mencionadas estrategias de la nueva gestión pública.

A pesar de la disconformidad de los sindicatos, el trabajo de los legisladores no cesó e incluso se intensificó, renunciándose a algunas medidas y consensuándose otras. Una de las medidas a las que el conseller Ernest

¹⁷⁰ Traducción propia: ««Debéis eliminar el título sobre el profesorado y función pública», decían una y otra vez» (Maragall y Colomé, 2013: 149).

Maragall y su equipo debieron de renunciar fue la creación de modelos de gestión educativa distintos, introduciendo el procedimiento de la capacitación de la comunidad. En palabras del conseller:

Nosaltres imaginàvem un grup de professors que es volien fer càrrec d'un centre nou. Llavors, nosaltres el trauríem a concurs, i preguntàriem qui es vol fer càrrec d'això? I és clar, això es podria interpretar com una mena de privatització. Però nosaltres no estàvem pensant en un negoci, nosaltres estàvem pensant en projectes educatius definits i assumits per un grup¹⁷¹. (C_Maragall, 2018)

Por otro lado, otra de las medidas que fueron fuente de discrepancias entre los partidos políticos fue la participación de los ayuntamientos en la gestión educativa. Mientras que los partidos socialdemócratas eran favorables a delegar un mayor poder de decisión a dichos órganos, en cambio CiU era reacia. La LEC no deshabilita una descentralización hacia los municipios, ejemplo de ello, son las Zonas Educativas. No obstante, deja la puerta abierta a que cada gobierno que rijga la política educativa en Catalunya lo fomente en mayor o menor medida. En el análisis de la estrategia del control, analizaremos las mencionadas Zonas Educativas.

Finalmente, la LEC se convirtió en una ley extensa, compuesta por doce títulos, doscientos cinco artículos y diversas disposiciones adicionales y transitorias. Su extensión respondió, como relata el secretario de políticas educativas Francesc Colomé, al fin de obstaculizar que una la ley estatal desvirtuase las innovaciones introducidas en la legislación catalana. En sus propias palabras:

La llei és grossa, és una mica llarga. La volíem més curta però hi ha una explicació que és l'article 111 de l'Estatut, derogat pel constitucional, i és que tot el que diguéssim a la llei, l'Estat no el podria desplegar si no fos per llei orgànica. [...] Per tant, tot el que

¹⁷¹ Traducción propia: «Nosotros imaginábamos a un grupo de profesores que se querían hacer cargo de un centro nuevo. Entonces, nosotros lo sacaríamos a concurso, y preguntaríamos ¿quién quiere hacerse cargo de esto? Y claro, esto podría interpretarse como una especie de privatización. Pero nosotros no estábamos pensando en un negocio, nosotros estábamos pensando en proyectos educativos definidos y asumidos por un grupo» (C_Maragall, 2018).

diguéssim aquí no podia ser contradit per un reial decret, podia ser contradit per una llei orgànica, però no per un reial decret¹⁷². (SP_Colomé, 2018)

En relación con la estrategia central, lo relevante de la LEC es que fue la culminación de un proceso de nueve años de duración con el fin de dotar de una dirección clara y precisa a la política educativa en Catalunya, buscando un consenso social y político. Así, se ha dotado de estabilidad al sistema y demuestra que los consensos sociales y políticos, como ya evidenció el caso finés, son posibles. En este sentido, los diferentes responsables políticos que han dirigido la administración educativa de Catalunya, no han buscado cambios bruscos en la política educativa, sino que ha habido una continuidad. En palabras de la consellera Ruiz y el secretario de políticas educativas de la consellera Rigau, Lluís Font:

Una cosa positiva que ha anat passant aquests anys amb els diferents governs és que tots hem anat continuant aquest canvi que hem fet i això crec que ha estat molt positiu. No hi ha hagut un trencament en allò que vam posar a la LEC. I això és importantíssim perquè hi ha hagut una continuïtat de les polítiques educatives. Com sabeu, en el àmbit del polítics, hi ha una tendència a que cadascú que arriba fa "borrón y cuenta nueva". Però això no ha passat, perquè tu has de ser conscient que tu estàs allà un temps i que hi ha unes dinàmiques que si funcionen s'han de mantenir i si no funcionen, doncs no. Però els canvis que estem fent en l'àmbit educatiu són tan profunds que necessiten temps¹⁷³. (C_Ruiz, 2018)

¹⁷² Traducción propia: «La ley es extensa, es un poco larga. La queríamos más corta, pero hay una explicación que es el artículo 111 del Estatuto, derogado por constitucional, y es que todo lo que dijéramos en la ley, el Estado solo podría desplegarlo por ley orgánica. [...] Por lo tanto, todo lo que dijéramos aquí no podía ser contradicho por un real decreto, podía ser contradicho por una ley orgánica, pero no por un real decreto» (SP_Colomé, 2018).

¹⁷³ Traducción propia: «Una cosa positiva que ha ido pasado estos años con los diferentes gobiernos es que todos hemos ido continuando este cambio que hemos hecho y eso creo que ha sido muy positivo. No ha habido una rotura en lo que pusimos en la LEC. Y eso es importantísimo porque ha habido una continuidad de las políticas educativas. Como sabéis, en el ámbito de los políticos, hay una tendencia a que cada uno que llega hace "borrón y cuenta nueva". Pero esto no ha pasado, porque tú tienes que ser consciente de que tú estás allí un tiempo y que hay unas dinámicas que si funcionan se deben de mantener y si no funcionan, pues no. Pero los cambios que estamos haciendo en el ámbito educativo son tan profundos que necesitan tiempo» (C_Ruiz, 2018).

En els últims set anys l'administració no ha volgut inventar, sinó que ha volgut dir: tenim una LEC que marca un objectiu, posem dos o tres prioritats i avancem. Si no tenim calers, anirem lents, si ens consta convèncer no avançarem gaire ràpid, però no ens mourem d'aquest relat¹⁷⁴. (SP_Font, 2018)

Todo parece indicar que los consensos se alcanzaron en el seno de la LEC han conseguido dotar de estabilidad a la política educativa de Catalunya, generando una cultura política de pensar a largo plazo y no en el cortoplacismo electoralista. Ejemplo de ello, fue el proceso participativo desarrollado durante el mandato de la consellera Ruiz y dirigido por el Consejo Escolar de Catalunya, denominado *Ara és demà*, con el fin de debatir y reflexionar sobre cómo dotar de mayor calidad y equidad a las políticas educativas catalanas en los próximos años. Dicho debate se articuló en cuatro grandes temáticas: (a) alumnado; (b) profesorado; (c) centro educativo; (d) arquitectura del sistema; y, (e) los pilares del sistema educativo. El proceso finalizó en abril de 2017 y lo relevante para el caso que nos atañe es que fue una muestra más de que en Catalunya se está generando una cultura educativa en el ámbito político de construir políticas educativas mirando al futuro y de forma participativa.

En este sentido, y basándonos en el caso finés, las autoridades educativas de Catalunya deberían dar un paso más y realizar *visionings* explícitos, marcándose objetivos de resultados concretos para materializar dicha visión de futuro. De esta forma todos los actores educativos tendrían claro a que visión contribuyen con su práctica y se podría evaluar si se ha conseguido alcanzar la visión concreta. En relación con los objetivos de resultado, a nivel gubernamental, las autoridades educativas de Catalunya han empezado a aplicar dicha herramienta de la nueva gestión pública.

¹⁷⁴ Traducción propia: «En los últimos siete años la administración no ha querido inventar, sino que ha querido decir: tenemos una LEC que marca un objetivo, ponemos dos o tres prioridades y avanzamos. Si no tenemos dinero, iremos lentos, si nos cuesta convencer no avanzaremos muy rápido, pero no nos moveremos de este relato» (SP_Font, 2018).

5.1.4 Los objetivos de resultados: Ofensiva de país a favor del éxito escolar

Recordemos que los objetivos de resultado consisten en establecer los objetivos a largo plazo que una determinada administración o institución, en nuestro caso, el Departament d'Ensenyament/Educació, debe conseguir para materializar su visión de futuro. En el caso que nos atañe, la visión a conseguir es construir una política educativa de excelencia y eso conlleva reducir la tasa de fracaso escolar, de abandono prematuro o aumentar los niveles de comprensión lectora, matemática o científica en todos los alumnos y las alumnas.

Con los objetivos de mejorar el nivel competencial y el rendimiento académico de los estudiantes, la consellera Irene Rigau aprobó el Plan de Ofensiva de país a favor del éxito escolar (2012-2018) (*Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar. Pla per a la reducció dels fracàs escolar a Catalunya 2012-2018*, en catalán) y estableció diferentes objetivos de resultados cuya fecha de vencimiento era 2018 (ver tabla 29).

Como recogen Osborne y Plastrik (2003: 49) «Los objetivos de resultados son su brújula: le indican si está yendo en la dirección en la que se desea ir». En este sentido, los objetivos recogidos en la Ofensiva de país a favor del éxito escolar, aplican dicha herramienta de la nueva gestión pública de forma correcta, ya que están formulados de forma concreta y tienen una fecha de vencimiento, aunque luego requieren de una evaluación con el fin de evaluar si se han conseguido o no. Como hemos observado en el caso finlandés, las autoridades educativas de Finlandia realizan una revisión de sus objetivos de resultados con el fin de que estos objetivos de resultados no se conviertan en unos objetivos meramente burocráticos sino en unos objetivos que buscan transformar la realidad socioeducativa y, por ende, se debe de verificar su implementación y detectar las dificultades para alcanzarlos, tal y como establece la nueva gestión pública.

Tabla 29. Objetivos de resultados en la Ofensiva de país a favor del éxito escolar

Objetivo	Subobjetivos
Mejorar el nivel competencial de los alumnos de educación primaria.	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el porcentaje de alumnos con bajo rendimiento en competencias básicas en lenguas y matemáticas por debajo del 15% al final del 2018. - Conseguir un porcentaje de alumnos con alto rendimiento en competencias básicas en lenguas y matemáticas superior al 15% al final del 2018.
Mejorar el nivel competencial de los alumnos de ESO	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el porcentaje de alumnos de 15 años con bajo rendimiento en competencias básicas en lectura, matemáticas y ciencias por debajo del 15% al final 2018. - Conseguir un porcentaje de alumnos de 15 años con alto rendimiento en competencias básicas en lectura, matemáticas y ciencias igual o superior al 8% al final del 2018. - Reducir el porcentaje de alumnos de 4º de ESO con bajo rendimiento en competencias básicas en lenguas y matemáticas por debajo del 15% al final del 2018. - Conseguir un porcentaje de alumnos de 4º de ESO con alto rendimiento en competencias básicas en lenguas y matemáticas igual o superior al 15% al final del 2018.
Mejorar el rendimiento académico de los alumnos de ESO y conseguir una tasa de graduados en ESO con relación a la matrícula de 4º curso, superior o igual al 85% al final de 2018	
Mejorar la competencia de los alumnos en lenguas extranjeras a partir de un nuevo modelo de enseñanza plural plurilingüe y establecer, de acuerdo con el Marco europeo de referencia para las lenguas, los niveles de conocimiento siguientes:	<ul style="list-style-type: none"> - Alcanzar el nivel B1 en la primera lengua extranjera y el nivel A1 en la segunda lengua extranjera en finalizar la educación obligatoria. - Alcanzar el nivel B2 en la primera lengua extranjera y el nivel A2 en la segunda lengua extranjera en finalizar la educación postobligatoria. - Conseguir un porcentaje de alumnos que, en finalizar la enseñanza obligatoria, alcanzan el nivel B1 para las lenguas superior al 50% en la primera lengua extranjera, al final del 2018. - Reducir la tasa de abandono escolar prematuro hasta el 15% al final de 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ofensiva de país a favor del éxito escolar

Según Osborne y Plastrik (2003: 59), dicha evaluación la debe hacer un órgano apartidista y de base comunitaria con el fin de realizar una evaluación neutral e informar de forma objetiva a los cargos públicos y actores educativos sobre los resultados. En este sentido, una propuesta sería que dicha evaluación la realizase la futura Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación (*Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació*, en catalán).

5.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL CONTROL

En la política educativa de Catalunya, de forma similar a la política educativa de Finlandia, observamos la concepción y la aplicación de la estrategia del control de la nueva gestión pública en aras de aumentar la eficacia de la política educativa. Como se recogiese en la Ley Educativa de Catalunya «L'autonomia dels centres s'orienta a assegurar l'equitat i l'excel·lència de l'activitat educativa¹⁷⁵» (LEC, 2009: 132). En este sentido, la autonomía escolar en Catalunya se alzó hacia un mayor desempeño de los centros ante la incapacidad del paradigma weberiano de la administración pública de responder a las nuevas necesidades del sistema. Desde entonces, los centros escolares, concretamente los de titularidad pública, han ido adquiriendo una mayor capacidad de decisión en el ámbito pedagógico, financiero y organizativo, delegándose así el poder de decisión desde la cima del sistema, el Departament d'Ensenyament/Educació, hacia la base, es decir, los centros escolares. Los gestores de primera línea, en política educativa son los gestores educativos, maestras y maestros de primaria y profesorado de secundaria.

De esta forma se ha conceptualizado la autonomía escolar en términos de descentralización política y no como desconcentración administrativa. Recordemos que, en gestión pública, la descentralización significa el traspaso de poder de decisión real hacia los órganos inferiores del escalafón administrativo, a los gestores de primera línea, y, en cambio, la desconcentración

¹⁷⁵ Traducción propia: «La autonomía de los centros se orienta a asegurar la equidad y la excelencia de la actividad educativa» (LEC, 2009: 132).

hace referencia únicamente al traspaso de la gestión administrativa de una competencia de un órgano jerárquico superior hacia otro inferior, y no a la capacidad de toma de decisiones. Si en Catalunya, en educación primaria los maestros y en educación secundaria los profesores, tienen capacidad de decisión sobre qué, cómo y cuándo se enseña, como de hecho sucede en Finlandia, entonces se trata de descentralización y la estrategia del control. En lo que respecta a la desconcentración administrativa, en el caso catalán, encontramos un ejemplo en la figura de los Servicios Territoriales¹⁷⁶. Los Servicios Territoriales que tienen la función de ejecutar las directrices del Departament d'Ensenyament/Educació en un ámbito territorial delimitado y, a la vez, ser el primer contacto de los centros educativos con la administración educativa central, se han convertido como relatase el conseller Ernest Maragall y su secretario de políticas educativas, Francesc Colomé, en unos órganos dedicados básicamente a gestionar temas burocráticos, carentes de capacidad para tomar decisiones sobre la política educativa. De modo que las decisiones acababan siendo adoptadas por las instancias centrales. En sus propias palabras:

Molta tramitació i despatx ordinari d'expedients, però poca decisió real o definició de polítiques específiques, i tot acabava a la taula i la signatura d'un o altre director general a Via Augusta. Era una opció possible, permetia disposar de finestretes i pantalles per atendre consultes, queixes i sol·licitud diverses, per gestionar parts inofensives de qualsevol tràmit o per comunicar decisions preses a la planta corresponent de la seu central. Com a màxim, es podia considerar una descentralització administrativa en el sentit més lleuger possible¹⁷⁷. (Maragall y Colomé, 2013: 78)

¹⁷⁶El Departament d'Ensenyament se organiza territorialmente en base a diez servicios territoriales: el servicio territorial del Baix Llobregat, Barcelona Comarques, Catalunya Central, Girona, Lleida, Maresme-Vallès Oriental, Tarragona, Terres de l'Ebre, Vallès Occidental y el Consorci d'Educació de Barcelona.

¹⁷⁷ Traducción propia: «Mucha tramitación y despacho ordinario de expedientes, pero poca decisión real o definición de políticas específicas, y todo terminaba en la mesa y la firma de uno u otro director general de la Vía Augusta. Era una opción posible, permitía disponer de ventanillas y pantallas para atender consultas, quejas y solicitudes diversas, para gestionar partes inofensivas de cualquier trámite o para comunicar decisiones tomadas en la planta correspondiente de la sede central. Como máximo, se podía considerar una descentralización administrativa en el sentido más ligero posible» (Maragall y Colome: 2013: 78).

Con el objetivo de cambiar una gestión pública que tendía a la desconcentración por una gestión pública de índole descentralizada, las autoridades políticas de Catalunya aplicaron la estrategia del control de la nueva gestión pública, concretamente dos de sus procedimientos. Por un lado, el procedimiento de la capacitación organizativa, empleándose, a su vez, sus tres herramientas: la reforma de los sistemas administrativos, la gestión sobre el terreno y las exenciones. De igual manera, estas herramientas se articularon juntamente con la gestión estratégica. En este punto hay que subrayar que, como ya se evidenció en el análisis del diseño política educativa finesa, la estrategia del control va unida a la administración por objetivos. Y, por otro lado, también implementaron el procedimiento de la capacitación de la comunidad, mediante la herramienta de los acuerdos de capacitación. Veamos así, y sin más dilación, cómo se ha implementado la estrategia del control en la política educativa, cuál ha sido su alcance y su recorrido.

5.2.1 Reforma de los sistemas administrativos: empoderamiento de los centros escolares

Si bien es cierto que hoy los centros educativos de Catalunya poseen su propio proyecto educativo, tienen capacidad para seleccionar a parte de su plantilla docente y dirigen sus acciones hacia la mejora de los resultados, el camino hacia la implementación de la autonomía escolar en Catalunya no fue un camino raudo ni sencillo. Las autoridades educativas de Catalunya necesitaron cerca de una década para comenzar a implementar la descentralización educativa y aplicar el procedimiento de la nueva gestión pública de la capacitación organizativa.

Recuérdese que, la capacitación organizativa, consiste en racionalizar las reglas, procedimientos y demás métodos que utilizan los órganos administrativos centrales, en nuestro caso el Departament d'Ensenyament/Educació, para controlar a los organismos inferiores de la administración, es decir, los centros escolares, con la meta de ayudarlos a mejorar su desempeño (Osborne y Plastrik, 2003: 393). Consiguientemente, la capacitación organizativa consiste en transformar los mecanismos de control basados en el cumplimiento

inalterable de la normativa en un contexto burocrático de centralización política del Departament d'Ensenyament/Educació hacia la descentralización política, donde en política educativa toman decisiones los gestores de primera línea, el profesorado, y donde la educación se evalúa en términos de resultados, en un entorno de autonomía escolar. En este marco, la transformación del entramado reglamentario que regía la política educativa catalana requirió de una larga travesía con el fin de pasar de una administración educativa weberiana a la nueva gestión pública de la educación, en la que los centros escolares, especialmente los de titularidad pública, adquiriesen paulatinamente capacidad para tomar decisiones, a la vez que, el Departament d'Ensenyament/Educació, viese modificado su mecanismo de control basado en la normativa y lo sustituyese por la evaluación basada en los resultados.

Dicha andadura se inició con los denominados Planes Estratégicos, impulsados por la consellera Carme-Laura Gil i Miró; prosiguió con los Planes de Autonomía de Centro promulgados durante la legislatura de la consellera Marta Cid; continuó con la aprobación por parte del conseller Joan Manuel del Pozo de los Planes de Mejora de la Enseñanza Secundaria; y, culminó, con el Proyecto Educativo de Centro que, como quedase fijado en la LEC de 2009, permitió a los centros educativos de Catalunya disponer de autonomía en los ámbitos pedagógicos, de recursos humanos y financieros.

5.2.1.1 Los Planes Estratégicos de Centro

Desde la llegada al Departament d'Ensenyament de la consellera Carme-Laura Gil i Miró se hizo evidente que necesidad de resquebrajar el paradigma weberiano de la administración educativa de Catalunya para aumentar la eficacia de la gestión educativa. El punto de partida fue la constatación que, como se recogiera en la Conferencia Nacional de Educación, mientras que en términos

de autonomía académica¹⁷⁸ y autonomía financiera¹⁷⁹ los profesionales de la educación mostraban una cierta libertad de ejercicio y tenían una cierta satisfacción con su gestión; en términos de gestión administrativa¹⁸⁰, identificaron carencias relevantes sobretudo en relación con la gestión de las plantillas de personal.

La Conferencia Nacional de Educación recogió que la principal fuente de insatisfacción provenía de la incapacidad de los centros educativos, concretamente de los equipos directivos, de poder intervenir en la selección del profesorado que iba a impartir clases en sus centros. Así, se recogía en el texto:

Així mateix, totes les instàncies consultades destaquen la necessitat de revisar els models actuals de constitució dels equips docents dels centres públics, i reclamen una autonomia que permeti, alhora, mantenir un professorat estable en els centres i la capacitat que es pugui intervenir en cada institució en la selecció d'almenys una part d'aquell professorat, el perfil professional del qual sigui pertinent per desenvolupar el seu projecte educatiu i per cobrir les seves necessitats específiques¹⁸¹. (Conferència Nacional d' Educació, 2002: 26)

¹⁷⁸ La Conferencia Nacional de Educación define la autonomía académica como «la capacidad de establecer y llevar a cabo soluciones particulares y propias en relación con la planificación y el desarrollo del currículo y de adoptar estrategias organizativas y de gobierno particulares, de acuerdo con las necesidades del centro, las características del alumnado y las directrices del proyecto educativo institucional.» (Conferencia Nacional de Educación, 2002: 15) [Traducción de la autora]

¹⁷⁹ La Conferencia Nacional de Educación define la autonomía financiera como «la capacidad para administrar libremente los recursos económicos en relación con los objetivos previstos. Se manifiesta en la posibilidad de elaborar, ejecutar y evaluar un presupuesto propio, de constituir reservas, efectuar pagos, de administrar subvenciones y de generar recursos económicos propios» (Conferencia Nacional de Educación, 2002: 15). [Traducción de la autora]

¹⁸⁰ La Conferencia Nacional de Educación define la autonomía institucional como «la capacidad legal o operativa para contratar servicios y personas, para establecer conciertos y convenios y, también, para intervenir en los procesos de adscripción de personas en el equipo de profesionales del centro, en el caso de las instituciones públicas» (Conferència Nacional d' Educació, 2002: 15). [Traducción de la autora]

¹⁸¹ Traducción propia: «Asimismo, todas las instancias consultadas destacan la necesidad de revisar los modelos actuales de constitución de los equipos docentes de los centros públicos, y reclaman una autonomía que permita, al mismo tiempo, mantener un profesorado estable en los centros y la capacidad que se pueda intervenir en cada institución en la selección de al menos una parte de aquel profesorado, el perfil profesional sea pertinente para desarrollar su proyecto educativo y para cubrir sus necesidades específicas» (Conferència Nacional d' Educació, 2002: 21).

Dicha incapacidad en la selección del personal era consecuencia de la regulación de la función pública española y de la estructura funcional del profesorado que, siguiendo el modelo weberiano, establecía que la carrera del docente estuviera intrínsecamente relacionada con las oposiciones homogeneizadas y con los respectivos concursos de traslados y la comisión de servicios. Fruto de estos últimos mecanismos administrativos que, como el resto de los mecanismos weberianos se formularon en aras de garantizar la objetividad de la gestión y para obstaculizar la corrupción, el clientelismo o amiguismo, evidenciaron ciertas prácticas inadecuadas en el contexto catalán que generaban ineficacia e ineficiencias en los centros educativos. Las anunciadas prácticas fueron recogidas así por la Conferencia Nacional de Educación:

Es constaten pràctiques inadequades que no són excepcionals pel que fa a l'utilització de les comissions de serveis com a mecanisme d'adscripció de docents a llocs de treball i a centres. No poques adscripcions es fan com a conseqüència de sol·licituds de persones que miren d'aconseguir situacions avantatjoses d'ordre personal i no per atendre un requeriment que els centres o l'Administració formulen en funció de les seves necessitats o com a conseqüència de plans o projectes molt concrets per als quals una determinada persona és especialment capaç i resulta particularment necessària¹⁸². (Conferència Nacional d'Educació, 2002: 27)

El concurs de trasllats per a la provisió de plantilles en els centres públics, tal com està concebut actualment, és una fórmula inadequada que impedeix l'autonomia institucional¹⁸³. (Conferència Nacional d'Educació, 2002: 26)

En el contexto catalán, el concurso de traslados y las comisiones de servicios daba lugar, en ocasiones, a situaciones en las que un funcionario de carrera era

¹⁸² Traducción propia: «Se constatan prácticas inadecuadas que no son excepcionales en cuanto a la utilización de las comisiones de servicios como mecanismo de adscripción de docentes a puestos de trabajo y centros. No pocas adscripciones se hacen como consecuencia de solicitudes de personas que tratan de conseguir situaciones ventajosas de orden personal y no para atender un requerimiento que los centros o la Administración formulan en función de sus necesidades o como consecuencia de planes o proyectos muy concretos para los que una determinada persona es especialmente capaz y resulta particularmente necesaria» (Conferència Nacional d'Educació, 2002: 27).

¹⁸³ Traducción propia: «El concurso de traslados para la provisión de plantillas en los centros públicos, tal como está concebido actualmente, es una fórmula inadecuada que impide la autonomía institucional» (Conferència Nacional d'Educació, 2002: 26).

asignado a un centro que, si bien se adecuaba a sus circunstancias personales y familiares, su concepción sobre la docencia no estaba en consonancia con el proyecto educativo de dicho centro escolar y los valores que este promovía. Esto generaba, obviamente, ineficiencia en el centro escolar. Con el fin de revertir las consecuencias no deseadas de dicho mecanismo, la Conferencia Nacional de Educación recogió como una de sus propuestas que los equipos directivos de los centros educativos pudiesen intervenir en la selección de parte de su plantilla docente¹⁸⁴, a la vez, que proponía que la administración favoreciese la movilidad del profesorado con buenas prácticas docentes y permitiese a los equipos directivos prescindir de aquellos docentes que «en casos extrems i per diverses raons, manifesten pràctiques professionals clarament incompatibles amb un propòsit honest d'educar l'alumnat mitjançant el treball d'un equip dins d'un centre escolar, com ara: incompliment reiterat dels acords institucionals dels centres on treballen, negligència sostinguda, inadaptació al context social, etc.¹⁸⁵» (Conferència Nacional d'Educació, 2002: 37). La incapacidad de intervenir en la selección y cese del profesorado en base al proyecto formativo del centro perjudicaba, según fuese recogido por la Conferencia Nacional de Educación, la calidad de la instrucción escolar.

¹⁸⁴ La Conferencia Nacional de Educación propuso que la selección del profesorado debía realizarse en base a los siguientes requisitos que se reproducen a continuación: (1) definición del perfil de las personas que necesitan, en función de las necesidades curriculares y de los proyectos diseñados o en curso; (2) selección de acuerdo con este perfil; (3) intervención en el proceso de los miembros del equipo directivo, en el seno de una instancia colegiada donde podrían participar otras personas externas a la institución; (4) consideración prioritaria de las demandas y propuestas de los equipos directivos; (5) consideración, además de los méritos académicos de las personas candidatas, de su expresión en la aceptación del proyecto educativo institucional y de su compromiso de desarrollarlo; (6) claridad, transparencia, rigor, objetividad y control en todos los procesos, y respeto, en definitiva, de los principios constitucionales de publicidad, mérito y capacidad, a fin de evitar situaciones de favoritismo y de injusticia; (7) evaluación sistemática de todo el proceso y del trabajo llevado a cabo por la persona seleccionada (Conferència Nacional d'Educació, 2002: 37).

¹⁸⁵ Traducción propia: «En casos extrems y por diversas razones, manifiestan prácticas profesionales claramente incompatibles con un propósito honesto de educar al alumnado mediante el trabajo de un equipo dentro de un centro escolar, tales como: incumplimiento reiterado de los acuerdos institucionales de los centros donde trabajan, negligencia sostenida, inadaptación al contexto social, etc.» (Conferència Nacional d'Educació, 2002: 37).

Vemos aquí que las mencionadas reivindicaciones demandaban un cambio en la gestión de la política educativa. Por una parte, solicitaban la aplicación de la estrategia del control, que permite a los centros escolares adquirir poder de decisión sobre sus propios recursos sin esperar órdenes desde las instancias superiores. Y, por otra parte, también manifestaban la aplicación de la estrategia de las consecuencias, que facilita prescindir de todo aquello que perjudica el desempeño de los estudiantes y del centro.

Es oportuno recordar aquí también que, como se mostrase en el caso finés, la capacidad del director del centro educativo para seleccionar y cesar a su profesorado se erige como un elemento de relieve al garantizar que todos los docentes que desarrollan su actividad profesional en el centro comparten la filosofía del centro y están dispuestos a infundir grandes expectativas en el alumnado. Así, se evita que un profesorado poco motivado, disconforme con el proyecto educativo del centro escolar o con malas praxis perjudique al alumnado y desvirtúe las dinámicas de mejora del resto del claustro de profesores. De modo que se concibe la capacidad de intervenir en la selección y cese del profesorado como un mecanismo relevante para mejorar la calidad de los centros escolares, siempre y cuando se implemente en aras de elevar la calidad de la instrucción.

Retomando el diagnóstico realizado sobre la falta de autonomía de los centros educativos en Catalunya, fue sintomático el hecho que dicha situación no sorprendió a la consellera Gil i Miró ni a su equipo que, al contar con una elevada experiencia en el ámbito educativo, compartían el mismo análisis y conocían las virtudes de la autonomía escolar y las deficiencias de la gestión burocrática. Una gran mayoría del equipo con el que contaba la consellera para dirigir la política educativa de Catalunya provenía del ámbito educativo y habían trabajado como profesores en centros escolares durante las décadas de los setenta (finales), ochenta y noventa del siglo XX, periodo en el cual (sobre todo en los ochenta) la centralización administrativa no era tan férrea y los centros escolares gozaban de una mayor libertad de acción. Así lo describía Ramon Farré que, antes de ser director general del Departament d'Ensenyament durante el periodo 2000-2003,

había dirigido un centro educativo al igual que otros miembros del equipo de la consellera:

L'administració educativa va estar dirigida per directors d'institut, professors, etc. [...] Llavors ens vam aglutinar un conjunt de gent que érem professors amb una visió de molta responsabilitat cap a les escoles perquè molts havíem estat directors. Vam ser directors en un moment que l'administració era molt lluny i ens havíem administrat i autoadministrat bastant. Quan vaig començar, jo pagava als professors, liquidava a Hisenda. La llei de gestió dels centres és relativament recent. Als anys vuitanta una visió centralitzada no hi era perquè veníem un context en el que nosaltres mateixos ens havíem autoorganitzat molt, en moments que tot era bastant líquid, el govern de l'Estat era lluny. La legislació de l'Estat és una legislació que impulsa molt la centralització. Tot i que la llei general d'educació del 1970 era una llei que ja parlava d'autonomia de centre i de moltes coses. Però es va pervertir després, quan l'Estat té por d'aquesta llibertat. Concurs centralitzat, distribució de recursos centralitzat [...] [nosaltres] però teníem una mentalitat que això de la centralització no va bé i que havíem de començar a passar pilotes cap a les escoles¹⁸⁶. (DG_Farré, 2018)

Así, la confianza en el modelo de gestión centralizado empezó a naufragar tanto para los gestores políticos de la administración educativa catalana como para parte de la comunidad educativa que manifestaban algunas de sus desvirtuaciones. Ante esta constatación, la consellera Carme Laura Gil i Miró y su equipo fueron conscientes de que las rigideces del sistema obstaculizaban la capacidad de dar respuesta a las necesidades de los centros escolares y que la vía para superar ese sistema era dotar de mayor autonomía a los centros educativos. Así, nació una convicción absoluta en la necesidad de transitar hacia

¹⁸⁶ Traducción propia: «La administración educativa estuvo dirigida por directores de instituto, profesores, etc. [...] Entonces nos reunimos un conjunto de gente que éramos profesores con una visión de mucha responsabilidad hacia las escuelas por que muchos habíamos sido directores. Fuimos directores en un momento que la administración era muy lejos y nos habíamos administrado y autoadministrado bastante. Cuando empecé, yo pagaba a los profesores, liquidaba a Hacienda. La ley de gestión de los centros es relativamente reciente. En los años ochenta una visión centralizada no estaba porque veníamos de un contexto en el que nosotros mismos nos habíamos autoorganizado mucho, en momentos que todo era bastante líquido, el gobierno del Estado estaba lejos. La legislación del Estado es una legislación que impulsa mucho la centralización. Aunque la ley general de educación de 1970 era una ley que ya hablaba de autonomía de centro y de muchas cosas. Pero se pervertió después, cuando el Estado tiene miedo de esa libertad. Concurso centralizado, distribución de recursos centralizado [...] [nosotros] pero teníamos una mentalidad que esto de la centralización no va bien y que teníamos que empezar a pasar pelotas hacia las escuelas» (DG_Farré, 2018).

un modelo de descentralización educativa. En palabras de Antoni Llobet, delegado territorial de la ciudad de Barcelona entre los años 2002 y 2003, y de la consellera Carme-Laura Gil i Miró:

[Es va fer] per convicció, clarament per convicció. Jo quan he estat treballant al Departament he tingut la sort que, de manera majoritària, els equips del Departament amb les quals he treballat són gent que són clarament del món docent. Per tant, no s'ha tractat de que algú anés a buscar una tècnics per dir als docents el que han de fer. Penso que això ha estat molt important i que com a persones vinculades al món de la docència, i que ens estimem la docència, doncs teníem clar que avui no es poden fer les coses com fa cinquanta anys. És una cosa que és lògica. No és que fa cinquanta anys es feien les coses malament, sinó que d'acord amb les circumstàncies de l'època es feien de una manera i ara estem en un altra època. I això és normal i d'aquí cinquanta anys, hi haurà gent que es plantejarà com s'ha de fer¹⁸⁷. (SP_Llobet, 2018)

El dèficit d'avui és l'immobilisme, la manca de projecte, la incapacitat d'adaptació a les necessitats de la nova societat, la de donar obertament i sense recança als centres educatius autonomia, plena responsabilitat, direcció forta, autoritat recolzada per l'Administració¹⁸⁸. (Gil i Miró, 2008: 74)

Con la finalidad de dar los primeros pasos para flexibilizar la administración educativa y resquebrajar la gestión centralizada, el Departament d'Ensenyament promulgó el Decreto 132/2001, con la que se crearon los planes estratégicos de centro, aprovechando aquellos artículos contenidos en la LOGSE y la LOPEG¹⁸⁹

¹⁸⁷ Traducción propia: «[Se hizo] por convicción, claramente por convicción. Yo cuando he estado trabajando en el Departament he tenido la suerte de que, de manera mayoritaria, los equipos del Departament con los que he trabajado son gente que son claramente del mundo docente. Por tanto, no se ha tratado de que alguien fuera a buscar unos técnicos para decir a los docentes lo que tienen que hacer. Pienso que esto ha sido muy importante y que como personas vinculadas al mundo de la docencia, y queremos a la docencia, pues teníamos claro que hoy no se pueden hacer las cosas como hace cincuenta años. Es algo que es lógico. No es que hace cincuenta años se hiciesen las cosas mal, sino que de acuerdo con las circunstancias de la época se hacían de una manera y ahora estamos en otra época. Y esto es normal y dentro de cincuenta años, habrá gente que se planteará cómo se debe hacer» (SP_Llobet, 2018).

¹⁸⁸ Traducción propia: «El dèficit de hoy es el inmovilismo, la falta de proyecto, la incapacidad de adaptación a las necesidades de la nueva sociedad, la de dar abiertamente y sin pesadumbre a los centros educativos autonomía, plena responsabilidad, dirección fuerte, autoridad apoyada por la Administración». (Gil i Miró, 2008: 74)

¹⁸⁹ Ley orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes, *Boletín Oficial del Estado*, 21 de noviembre de 1995, núm. 278.

que permitían a las administraciones educativas autonómicas fomentar proyectos de innovación en el ámbito curricular, metodológico, tecnológico, didáctico y de organización en los centros docentes¹⁹⁰. Así, y exprimiendo al máximo dicho entramado normativo estatal, la consellera Gil i Miró impulsó el denominado Plan Estratégico de Centro (*Pla Estratègic de Centre*, en catalán), sembrando la primera semilla para la eliminación del enfoque weberiano de la administración educativa catalana y convirtiéndose en una gran innovación, para el territorio catalán, como describiese la propia consellera:

La innovació que duguérem a terme, discreta potser però important i trencadora, és l'inici del canvi substancial de l'organització educativa que haurà de produir una transformació sensible, en realitat l'única possible: flexibilitzar l'Administració, donar confiança al professorat, cercar la diferència, estimular innovacions, conferir l'autoritat necessària a la direcció, redefinir el perfil del professorat, consolidar el treball d'equip per assolir els objectius de centre. La paraula i el concepte del canvi és Autonomia. El coneixement de la bona tasca i vàlua dels equips directius, la seva preparació i alta responsabilitat, feia imprescindible tenir com a element de consell i participació en les decisions les Juntes de Directors i atorgar a les direccions dels centres la responsabilitat de la tasca educativa i administrativa. Vam obrir el camí amb la instauració dels "plans estratègics de centre"¹⁹¹. (C_Gil i Miró, 2018)

¹⁹⁰ De forma pormenorizada y como recoge el Decreto 132/2001, el sustrato legitimador a nivel estatal de los planes estratégicos fueron el artículo 57 de la LOGSE que prevía que las administraciones educativas podían contribuir al desarrollo del currículo fomentando la elaboración de modelos de programación docente y materiales didácticos que atendiesen las diferentes necesidades del alumnado y del profesorado y fomentasen la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y favoreciesen y estimulasen el trabajo en equipo de los profesores. Asimismo, el artículo 59.1 permitía a las administraciones educativas fomentar la investigación y favorecer la elaboración de proyectos que incluyesen innovaciones curriculares, metodológicas, tecnológicas, didácticas y de organización de los centros docentes. Por otro lado, *la Ley orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes*, añadió en su artículo 5 que los centros dispondrían de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica, el cual tendría que concretarse en cada caso mediante los correspondientes proyectos educativos, curriculares y, en su caso, normas de funcionamiento. La Ley orgánica 9/1995, en el artículo 29.3 también atribuyó a los centros docentes la evaluación interna de su funcionamiento, de acuerdo con lo que establecía la Administración educativa de la cual dependían administrativamente. Finalmente, en el artículo 33 se incluyó que las administraciones educativas impulsarían procesos de innovación educativa en los centros y apoyarían especialmente los proyectos de investigación educativa encaminándose hacia la mejora de la calidad de la enseñanza y en los que participasen equipos de profesores de los diferentes niveles educativos.

¹⁹¹ Traducción propia: «La innovación que llevamos a cabo, discreta quizás pero importante y rompedora, es el inicio del cambio sustancial de la organización educativa

La consellera y su equipo comprendieron que una vez configurada una red escolar amplia y existiendo unos valiosos equipos directivos, dejaba de tener sentido que el Departament d'Ensenyament decidiera desde las instancias centrales como tenían que organizar la enseñanza para obtener mejores resultados educativos a sabiendas que el que mejor conoce la realidad de un centro escolar es el propio personal que trabaja en dicho centro. Por consiguiente, los centros escolares tenían que adquirir una mayor autonomía en el ámbito pedagógico, financiero y de recursos humanos. Hasta la fecha, la autonomía pedagógica, como regulase la LOGSE y la LOPEG, se reducía a la concreción curricular en el centro y a la programación anual. En el caso de la autonomía financiera, se atribuía a los centros capacidad para contratar servicios y, respecto a los recursos humanos, los centros escolares carecían de autonomía. Por ello, se consideró necesario ir más allá de estos límites y que los centros escolares fijasen cuáles iban a ser sus propios objetivos, invirtiesen sus recursos financieros en su consecución y que pudiesen contratar personal específico para conseguir dichos objetivos. Todo ello, al servicio de la mejorar los resultados académicos y de bienestar de los alumnos de su propio centro.

Cabe puntualizar aquí que la autonomía escolar, implementada por la estrategia del control de la nueva gestión pública, es propulsada por el fin de conseguir mejores resultados académicos y de bienestar del alumno. Dicho en pocas palabras, la autonomía escolar está al servicio de la eficacia. De tal manera que la descentralización educativa no es, ni lo ha sido para las autoridades educativas de Catalunya ni las finlandesas, una carta blanca para fomentar una deriva sin rumbo, sino para mejorar el desempeño del sistema educativo como

que deberá producir una transformación sensible, en realidad la única posible: flexibilizar la Administración, dar confianza al profesorado, buscar la diferencia, estimular innovaciones, conferir la autoridad necesaria la dirección, redefinir el perfil del profesorado, consolidar el trabajo de equipo para alcanzar los objetivos de centro. La palabra y el concepto del cambio es Autonomía. El conocimiento de la buena tarea y valía de los equipos directivos, su preparación y alta responsabilidad, hacía imprescindible tener como elemento de consejo y participación en las decisiones las Juntas de Directores y otorgar a las direcciones de los centros la responsabilidad de la tarea educativa y administrativa. Abrimos el camino con la instauración de los "planes estratégicos de centro"» (C_Gil i Miró, 2018).

servicio público. Muestra de ello es el siguiente extracto del preámbulo del decreto que reguló los planes estratégicos de centro:

[...] Departament d'Ensenyament promou un seguit d'actuacions destinades a la millora del sistema educatiu, l'objectiu prioritari de les quals és garantir per a tots els nois i noies l'assoliment de les competències bàsiques que els permetin progressar de manera autònoma i d'integrar-se socialment i laboralment¹⁹². (Preámbulo, Decreto 132/2001).

De modo que la introducción de los planes estratégicos hallaba su razón de ser en el fomento de la autonomía escolar para mejorar la calidad global del centro. Ahora bien, la autonomía escolar *per se* no mejora los resultados, sino que se tiene que hacer una buena gestión de dicha autonomía. Y esto significa implementar una gestión estratégica, es decir, los centros tienen que definir sus propios propósitos y objetivos e implementar estrategias para conseguirlos. La unión entre la estrategia del control y la gestión estratégica es imprescindible para que la autonomía escolar pueda contribuir a la mejora del sistema, como muestra el caso finés. Este vínculo entre ambas estrategias de la nueva gestión pública fue visualizado de forma diáfana por las autoridades políticas del Departament d'Ensenyament como muestran las siguientes palabras de la consellera Gil i Miró «El nom de pla estratègic era perquè feia bonic. En realitat, cada centre hauria de tenir el seu pla. La estratègia és com aconseguixes el teu pla. El pla en sí no és estratègic sinó que tens uns objectius i quines estratègies faràs servir¹⁹³» (C_Gil i Miró, 2018). Así, los planes estratégicos de centro no eran, a pesar de su nomenclatura, una simple formalidad para redactar un documento de planificación estratégica que reglamentariamente diera lugar a un trámite burocrático más, sino la implementación, por primera vez en la política educativa de Catalunya, de una gestión que permitiese a los centros educativos

¹⁹² Traducción propia: «Departament de Ensenyament promueve una serie de actuaciones destinadas a la mejora del sistema educativo, el objetivo prioritario de las cuales es garantizar para todos los chicos y las chicas la consecución de las competencias básicas que les permitan progresar de manera autónoma e integrarse social y laboralmente» (Preámbulo, Decreto 132/2001).

¹⁹³ Traducción propia: «El nombre de plan estratégico era porque hacía bonito. En realidad, cada centro debería tener su plan. La estrategia es como consigues tu plan. El plan en sí no se estratégico sino que tienes unos objetivos y qué estrategias usarás» (C_Gil y Miró, 2018).

impulsar y guiar su acción pensando estratégicamente y tomando decisiones en aras de unos mejores resultados educativos para niñas, niños y jóvenes.

De forma resultante, los centros debían de sustituir una gestión burocratizada miope, es decir, basada en el cumplimiento de la normativa reglamentista que regulaba cada curso escolar; por una gestión a largo plazo basada en el desarrollo de objetivos que serían evaluados por sus resultados, es decir, lo que en gestión pública se denomina gestión estratégica. En este sentido, la consellera y su equipo no buscaban que los centros educativos elaborasen un simple documento sobre qué objetivos querían alcanzar, sino que los equipos directivos de los centros escolares, junto con el claustro de profesores, empezasen a ejercer un pensamiento estratégico, es decir, entrenar la habilidad de reflexión conjunta y responsabilidad compartida para alcanzar mejores resultados educativos. Como consecuencia, la gestión estratégica fue el mecanismo de gestión idóneo para ello. Osborne y Plastrik (2003) recogen la diferencia entre un plan estratégico y una gestión estratégica, en el siguiente extracto:

En la administración pública, la planificación estratégica suele ser un ejercicio etéreo cuyo único fin es obligar a los gestores a definir sus objetivos en ausencia de unos sistemas de gestión que lo hagan. Por el contrario, la gestión estratégica construye sistemas que definen propósitos y objetivos de resultado, crean estrategias conscientes para conseguirlas, elaboran presupuestos para financiarlas y hacen uso de medidas y evaluaciones de rendimiento para comprobar lo efectivos que son. La creación de ese tipo de sistemas ayuda a pensar, planificar y a actuar estratégicamente todo el tiempo, en vez de tener que cumplir con todas las formalidades cada vez que se acerca el plazo límite para la presentación de un nuevo plan estratégico. (Osborne y Plastrik, 2003: 37)

Los planes estratégicos de centro, como se anunciase, fueron la primera implementación de una administración guiada por objetivos. Concretamente, los planes estratégicos se inspiraron en la aplicación de la herramienta de la nueva gestión pública de los objetivos de resultados, que dotaron de contenido a los planes estratégicos de centro: «El pla estratègic d'un centre és la concreció dels seus objectius dins un període de quatre cursos escolars consecutius, en el marc

del seu projecte educatiu i curricular i dels procediments d'avaluació que preveu el pla d'avaluació interna¹⁹⁴» (art.1.1, Decreto 132/2001).

Pensar la acción educativa en base a objetivos fue, para los centros escolares catalanes, una innovación de gran calado. Durante años, las escuelas habían estado impulsadas a nivel administrativo a cumplir simplemente la normativa, por tanto, no debían pensar qué objetivos como centro debían de desarrollar sino simplemente cumplir reglamentariamente los objetivos que desde el Departament se estipulaban y la regulación administrativa recogía. Por tanto, con el fin de ayudar a los centros en el proceso de aprendizaje de dirigir su acción en base a objetivos propios, el decreto estipulaba, en su artículo 2.4, que un Plan Estratégico de Centro debía de constar de los siguientes apartados:

(a) Las actuaciones previstas, con la correspondiente temporización general, y las medidas y procesos de evaluación y seguimiento, tanto del centro como del alumnado.

(b) La organización y las características de los recursos humanos para la consecución de los objetivos mencionados y las necesidades de provisión específica de determinados puestos de trabajo, cuando sea necesario.

(c) Las necesidades de formación del profesorado vinculadas al plan estratégico.

(d) La especificación, en su caso, del modelo de gestión organizativa y pedagógica que requiera el plan estratégico y que el centro quiera adoptar.

(c) La especificación, en su caso, de la asignación o la distribución de los recursos materiales.

(d) La especificación, en su caso, de la organización o aplicación del currículo.

¹⁹⁴ Traducción propia: «El plan estratégico de un centro es la concreción de sus objetivos dentro de un periodo de cuatro cursos escolares consecutivos, en el marco de su proyecto educativo y curricular y de los procedimientos de evaluación previsto en el plan de evaluación interna» (art.1.1, Decreto 132/2001).

(e) y, la implicación del alumnado y de los padres y las madres en el desarrollo del plan.

Como se observa en los apartados descritos, los planes estratégicos de centro no especificaban que tuvieran que tener una visión de futuro de forma explícita, siendo este un requisito primordial de cualquier gestión estratégica, como muestra el caso finés y recogen a nivel teórico Osborne y Plastrik (2003). No obstante, como reconociesen los citados autores, la técnica de los objetivos de resultado se puede emplear sin hacer explícita una visión de futuro (aunque es recomendable exponerla) ya que la visión de futuro se encuentra implícita en muchas ocasiones al definir los objetivos a cumplir (Osborne y Plastrik, 2003: 49). En nuestro caso, cuando los centros educativos exponían qué objetivos querían alcanzar, estaban exponiendo de forma implícita que tipo de escuela querían ser en el futuro. Así, manifestaban si querían ser una escuela con menos absentismo escolar, una escuela que fomentaba la tecnología o que cuidaba del medio ambiente. Lo relevante de los planes estratégicos de centros fue que, por primera vez desde hacía décadas, los centros educativos adquirirían una cierta libertad administrativa para crear qué tipo de escuela querían llegar a ser, estableciendo cuál iba a ser el rumbo que como organización querían tomar y gracias a la visualización de los objetivos explícitos median sus progresos y, por tanto, verificaban si estaban siguiendo el camino correcto para cumplirlos. Explicitar los objetivos fue muy relevante porque, como recogiesen Osborne y Plastrik (2003: 49), «si no articula objetivos de resultados explícitos y mide sus progresos en función de los mismos, nunca sabrá si está siguiendo el curso correcto».

El órgano encargado de elaborar el plan estratégico era el equipo directivo y debía de ser aprobado por el claustro de profesores y el consejo escolar. Cabe poner de relieve que la regulación de los planes estratégicos fomentaba la implicación del alumnado y las familias en el desarrollo del plan, con el fin de que los objetivos respondieran también a sus necesidades y, así, fueran compartidos por la comunidad escolar del centro, trabajando conjuntamente para su consecución. Establecer objetivos que importen a la comunidad receptora, como

recogen Osborne y Plastrik (2003: 52), no solo da respuesta a sus necesidades y demandas, sino que incentiva a que se unan sinergias para su realización al dotar de relevancia y de sentido a los objetivos. No obstante, la participación de la comunidad escolar en la elaboración de los planes estratégicos se basó en la interpretación que cada centro hizo de ese articulado, encontrándonos ante una situación desigual.

Una vez aprobado por el centro, el plan estratégico era presentado al Departament d'Ensenyament quien evaluaba y autorizaba la puesta en práctica del plan, mediante la resolución correspondiente. Si el plan era aprobado por el Departament, se firmaba un contrato entre el Departament d'Ensenyament y el centro educativo correspondiente, encontrándonos ante un contrato programa basado en la teoría del principal-agente expuesta en el marco teórico de la presente tesis, y que establecía una relación contractual entre el principal, el Departament d'Ensenyament, y el agente, el centro escolar concreto. En dicho contrato se manifestaba que el Departament delegaba parte de su gestión en el centro con el fin de conseguir los resultados que se estipulaban en el plan. Como consecuencia, en dicho contrato se hacía constar los objetivos del plan estratégico, los indicadores de evaluación y de progreso a partir de los cuales se establecería el cumplimiento del plan.

Como se implementase en la política educativa de Finlandia y recogiesen Osborne y Plastrik (2003: 389), la estrategia del control exige un cambio en el modelo de control ejercido desde las autoridades educativas centrales hacia los centros escolares. Este cambio se basa en transformar una inspección educativa basada en la verificación de la normativa por una inspección educativa basada en la evaluación y acompañamiento sobre los progresos alcanzados por los centros escolares. En el caso de los planes estratégicos de centro, el mecanismo que ideó el Departament d'Ensenyament fue que, transcurridos los dos primeros cursos de la aplicación del plan estratégico, el centro educativo debía de elaborar una memoria sobre su implementación y explicitar los resultados conseguidos (ídem, art. 4.3). Así, la inspección educativa podía valorar como se estaba ejecutando el plan estratégico y, a la vez, ayudarles en aquellos aspectos que presentaban mayores dificultades. Al finalizar los cuatro cursos de vigencia del

plan estratégico, el centro presentaba al Departament d'Ensenyament una memoria final en la que se recogía los progresos del centro educativo en relación con los objetivos plasmados (ídem, art.4.4).

Con la finalidad de que los centros educativos se acogieran a los planes estratégicos, dichos planes ofrecían una serie de incentivos a los centros escolares. En este sentido, el Departament d'Ensenyament adoptaba, dentro de los recursos presupuestarios disponibles, recursos humanos y materiales adicionales para la puesta en marcha de los planes estratégicos (ídem, capítulo 2). La gran novedad provino de la categoría de los recursos humanos, ya que los centros educativos podían contar con nuevos puestos de trabajo docentes e intervenir en la selección de parte del profesorado. De esta forma se daba respuesta a una de las grandes demandas de la comunidad educativa expresada en la Conferencia Nacional de Educación (2000-2002), la demanda de habilitar la participación de los equipos directivos en la configuración de sus plantillas docentes, y, a la vez, se resquebrajaba la gestión de las plantillas docentes basado en la administración pública tradicional en la que el sistema de oposiciones y el orden ocupado en la bolsa de trabajo determinaban el destino laboral de docente, dejando los dictámenes aportados por el centro educativo sobre la idoneidad del candidato silenciados. Ahora, los centros que se acogían a dicho proyecto del Departament d'Ensenyament podían intervenir en parte de la selección mediante la figura de creación de lugares de trabajo singulares. Dicha nueva figura fue la fórmula ideada por el Departament d'Ensenyament para que «l'autonomia fos per tothom i tothom la volgués¹⁹⁵» (C_Gil i Miró, 2018).

La creación de lugares de trabajo singulares consistía en establecer requisitos específicos para ocupar puestos de trabajos concretos que requerían los planes estratégicos. Por ejemplo, si un Plan Estratégico de Centro estipulaba como objetivo unir las enseñanzas de las matemáticas y la música, con la creación de los puestos específicos se permitía contratar a un docente con formación en matemáticas y música con el fin de impartir esa instrucción. Por tanto, en la

¹⁹⁵ Traducción propia: «la autonomía fuera para todos y todos la quisieran» (C_Gil y Miró, 2018).

selección del profesorado se podía requerir poseer una o más especialidades docentes, tener una determinada titulación académica, acreditar un mínimo de experiencia docente, ser un profesional en el campo laboral determinado o haber cursado una formación específica con el fin de cumplir satisfactoriamente con los objetivos estipulados por el centro (ídem, art. 8).

El proceso que se seguía para contratar al personal docente mediante esta nueva fórmula administrativa constaba de dos fases: la fase de concurso de méritos y la fase de idoneidad. La primera fase se iniciaba cuando el Departament d'Ensenyament hacía pública la convocatoria para acceder a puestos singulares y se constituía una comisión formada por un inspector de educación, el director o directora del centro educativo que demandaba la plaza de docente singular, el jefe de estudios del centro escolar y dos funcionarios miembros del claustro de profesores designados por el consejo escolar del centro. En esta primera fase, se valoraban los méritos de los candidatos según lo previsto en el baremo de la convocatoria, el cual incluía el trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento, la antigüedad de acuerdo con el tiempo de servicios prestados y las titulaciones académicas. La calificación de estos méritos no podía ser inferior al 50% del total del concurso (ídem, art. 9).

Seguidamente se iniciaba la segunda fase, la de idoneidad, en la que los candidatos defendían ante la mencionada comisión su propuesta de proyecto sobre cómo aplicarían el Plan Estratégico de Centro al puesto de trabajo al que aspiraban. En esta segunda fase, la comisión valoraba la idoneidad del postulante para el centro y, por tanto, aquellos conocimientos, habilidades y aptitudes concretas del aspirante que cubrían las finalidades, funciones y tareas previstas en el plan estratégico para el puesto de trabajo a proveer. La calificación total de esta segunda fase no podía exceder en ningún caso el 50% de la puntuación máxima global. La calificación mínima que tenían que obtener los candidatos para superar la segunda fase era la mitad de la puntuación máxima prevista en la segunda fase (ídem, art.9). Si el candidato superaba la comisión, el puesto de trabajo que ocupaba tenía carácter provisional hasta la finalización de la vigencia del plan estratégico. No obstante, podían optar a permanecer con carácter definitivo si la evaluación del plan estratégico era

favorable. De modo que, como mínimo, la duración de la ocupación del puesto de trabajo era la misma que la del plan estratégico (ídem, art 10.4).

Como puede observarse, los planes estratégicos introducían un cambio en los roles desempeñados por los docentes, en sus tareas y responsabilidades, y, sobre todo, en la cultura escolar. Y en este sentido, como es sabido, cualquier cambio en la cultura escolar crea resistencia en la comunidad educativa, ya que «el interés propio de los maestros (intereses), creencias (ideologías) y saber (información) les empuja más a defender el *status quo* que abogar por la reforma de la escuela, en especial si se trata de reformas de gran escala» (Viñao, 2002: 93). Así, las resistencias provenían de determinados sindicatos educativos y de una parte del profesorado que, habituados a la cultura funcionarial basada en el concurso de traslados y la comisión de servicios, consideraron que se veían erosionadas sus prerrogativas. Así, lo describía la consellera Gil i Miró:

Dins de l'administració no hi havia resistències. Les resistències provenien dels sindicats i dels propis professors [...]. Les juntes de directors ho entenen millor. Els directors sí que entenen els equips, son cap del personal. I quan diem sindicat, estem parlant d'aquell professorat que volia fer el trasllat a aquell centre però com hi ha un pla estratègic i llavors necessiten un matemàtic que sàpiga, per exemple, anglès, llavors ell no podrà anar [perquè no té aquesta formació específica]. A més, aquest centre està a prop de casa i ara haurà d'anar a Igualada, per exemple. Entens, és aquesta la resistència. És una resistència que s'entén des del punt de vista laboral, però no des del punt de vista de l'alumne¹⁹⁶. (C_Gil i Miró, 2018)

Los planes estratégicos de centro no rompían las lógicas funcionariales. La bolsa de trabajo, las oposiciones, el concurso de traslados o la comisión de servicios

¹⁹⁶ Traducción propia: «Dentro de la administración no había resistencias. Las resistencias provenían de los sindicatos y de los propios profesores [...]. Las juntas de directores lo entendían mejor. Los directores sí entienden los equipos, son jefe del personal. Y cuando decimos sindicato, estamos hablando de aquel profesorado que quería hacer el traslado a aquel centro pero como hay un plan estratégico y entonces necesitan un matemático que sepa, por ejemplo, inglés, entonces él no podrá ir [porque no tiene esta formación específica]. Además, este centro está cerca de casa y ahora tendrá que ir a Igualada, por ejemplo. Entiendes, es esta la resistencia. Es una resistencia que se entiende desde el punto de vista laboral pero no desde el punto de vista del alumno» (C_Gil i Miró, 2018).

seguían vigentes. Lo que dificultaba era un uso ineficaz del mecanismo que perjudicase a los centros educativos y a los estudiantes. Sin embargo, aquel profesorado que ,como describía la consellera, veía frustrada su posibilidad de impartir docencia en un centro que, por motivos personales no profesionales, le convenía, pero no reunía los requisitos para el puesto o su propuesta de proyecto no se adecuaba con el proyecto del centro, reaccionaron ante los planes estratégicos y los sindicatos docentes se unieron defendiendo sus intereses. Al mismo tiempo, la dirección política del Ministerio de Educación de España tampoco se mostró favorable a que los centros buscasen al profesorado idóneo para el proyecto de centro. Antoni Llobet exponía así las resistencias de la administración central:

L'any 2000, amb la consellera Carme-Laura Gil i Miró, es va fer un salt atrevit claríssim perquè el món funcional ha estat establert de manera molt petrificada a l'Estat espanyol i, en general, el problema de no tenir la competència plena per fer moltes coses. A l'Estat espanyol aquesta concepció petrificada, jo crec que és molt més arrelada que aquí. Per tant, no només havíem de lluitar contra alguns entrebancs i reticències internes sinó evidentment amb cap predisposició estatal de facilitar que les coses es fessin de forma diferent¹⁹⁷. (SP_Llobet, 2018)

Paralelamente a la resistencia sindical y de la administración educativa estatal, los tres principales partidos socialdemócratas con representación en el Parlamento de Catalunya, PSC-PSOE, ERC e ICV-EUiA, se mostraron en contra de dicha medida, uniéndose a la querrela interpuesta por los sindicatos para impedir la puesta en marcha de los planes estratégicos de centro (Verger, Curran y Parcerisa, 2015: 681). Aunque los motivos del rechazo de los partidos socialdemócratas a los planes estratégicos de centro nunca quedaron demasiado claros, es posible advertir, con toda cautela, que pudo ser una

¹⁹⁷ Traducción propia: «En el año 2000, con la consellera Carme-Laura Gil y Miró, se hizo un salto atrevido clarísimo porque el mundo funcional ha sido establecido de manera muy petrificada en el Estado español y, en general, el problema de no tener la competencia plena para hacer muchas cosas. En el Estado español esta concepción petrificada, yo creo que es mucho más arraigada que aquí. Por tanto, no sólo teníamos que luchar contra algunos obstáculos y reticencias internas sino evidentemente con ninguna predisposición estatal de facilitar que las cosas se hicieran de forma diferente» (SP_Llobet, 2018).

estrategia partidista de erosionar electoralmente a un partido político que llevaba más de dos décadas gestionando la política educativa catalana y, a su vez, que las ideas de descentralización educativa no eran suficientemente respaldadas en aquel momento por dichos partidos. Muestra de esto último fue que, en el año 2000, el PSC-PSOE celebró en Sitges una conferencia nacional de educación y allí se presentaron, por parte del que se convertiría en conseller d'Educació, Ernest Maragall, y el que sería su secretario de políticas educativas de Catalunya, Francesc Colomé, las ideas de autonomía escolar, que, significativamente, implicaban la descentralización escolar y la gestión estratégica. Dicho nuevo ideario no consiguió el suficiente apoyo del partido al cual pertenecían, sino que en el ideario socialdemócrata persistía la dialéctica entre escuela pública y privada como la causante del insuficiente impacto social de la política educativa catalana (Maragall y Colomé, 2013: 18-20). Lo destacable y, a priori, hasta paradójico, es que seis años más tarde, PSC-PSOE y ERC extenderían la autonomía escolar a todos los centros escolares, implementando los planes estratégicos de centro conmutados en el Proyecto Educativo de Centro.

Finalmente, aunque la resolución de la querrela no fue favorable para los demandantes, los planes estratégicos no contaron con el suficiente consenso político para su generalización en el sistema educativo de Catalunya. De modo que los planes estratégicos se convirtieron en uno más de los programas educativos que ofrecía el Departament d'Ensenyament. No obstante, el decreto fue la primera manifestación política del agotamiento del modelo tradicional de administración pública y la declaración de la necesidad de transitar hacia una gestión basada en los preceptos de la nueva gestión pública. Así, mediante la estrategia del control se sustituiría una gestión pública centralizada y basada en la desconfianza, por una gestión pública basada en el empoderamiento de los centros y, por ende, en el reconocimiento a la profesionalidad de los docentes, manifestándose la confianza en su criterio y capacidad para hacer de la aventura del saber una experiencia vital. En palabras de Antoni Llobet, secretario de políticas educativas durante la legislatura de la consellera Meritxell Ruiz:

El model centralitzat denota desconfiança, el model d'autonomia de la presa de decisions demostra confiança en els actors del sistema. Si tu deixes que veritablement a cada centre, i dintre de cada centre, els equips de professors de cada nivell educatiu i de cada àmbit de coneixement, fins i tot, cada mestre o professor o professora amb el grup concret de alumnes que té tingui autonomia, dones a entendre clarament que consideres que les decisions finals les ha de prendre doncs cada persona que està en realitat davant dels nens i nenes, vol dir que confies en la seva capacitat professional i jo crec que això és un canvi fonamental¹⁹⁸. (SP_Llobet, 2018)

Como ya se mostrase en el diseño e implementación de la política educativa de Finlandia, la aplicación de la estrategia del control de la nueva gestión pública, significa un reconocimiento a la valía de los docentes y a los directores y directoras de los centros escolares. Por tanto, la traslación desde una gestión educativa regida por el paradigma weberiano hacia una regentada por la nueva gestión pública simboliza transformar un sistema fundamentado en la desconfianza por uno asentado en la confianza. El camino del recelo hacia la credulidad prosiguió en la siguiente legislatura con la implementación del Proyecto para la Mejora de la Calidad de los Centros Públicos.

5.2.1.2 El Plan de Autonomía de Centro y el Plan de Mejora del Instituto de Educación Secundaria

Durante la legislatura de la consellera Marta Cid se prosiguió con las experiencias de descentralización educativa, ya que como reconociese el conseller en Cap, Josep Bargalló, «De fet, per ser exactes, partíem de la premissa que el sistema estava centralitzat i que aquesta centralització del sistema era negativa¹⁹⁹» (C_Bargalló, 2018). Ante tal diagnóstico, una de las

¹⁹⁸ Traducción propia: «El modelo centralizado denota desconfianza, el modelo de autonomía de la toma de decisiones demuestra confianza en los actores del sistema. Si tú dejas que verdaderamente a cada centro, y dentro de cada centro, los equipos de profesores de cada nivel educativo y de cada ámbito de conocimiento, incluso, cada maestro o profesor con el grupo concreto de alumnos tenga autonomía, das a entender claramente que consideras que las decisiones finales las ha de tomar pues cada persona que está en realidad ante los niños y las niñas, quiere decir que confías en su capacitación profesional y yo creo que esto es un cambio fundamental» (SPE_Llobet, 2018).

¹⁹⁹ Traducción propia: «De hecho, para ser exactos, partíamos de la premisa de que el sistema estaba centralizado y que esta centralización del sistema era negativa» (C_Bargalló, 2018).

medidas que se implementaron para romper dicha centralización fue continuar con las experiencias de autonomía escolar que se habían impulsado mediante los planes estratégicos, pero cambiando su nomenclatura y acogiendo a un nuevo plan. El plan sería el Proyecto para la Mejora de la Calidad de los Centros Públicos (*Projecte per la Millora de la Qualitat dels Centres Públics* (PMQCE), en catalán) que, alineado con los objetivos educativos de la Unión Europea para el 2010, los contenidos del Pacto Nacional por la Educación, el Programa de Apoyo y Refuerzo en Educación Secundaria (PROA) y el de cooperación para el apoyo a la implementación de la LOE del Ministerio de Educación y el Plan de Gobierno 2007-2010; promovió que los centros educativos se acogieran a experiencias de autonomía escolar mediante la convocatoria de los denominados Planes de Autonomía de Centro (*Plans d'Autonomia de Centre*, en catalán) que consistieron en la elaboración de un plan estratégico y su puesta en práctica. Las principales novedades entre los planes estratégicos impulsados por la consellera Carme-Laura Gil i Miró y los fomentados por la consellera Marta Cid consistieron en el perfeccionamiento del instrumento, concretamente en la fase de elaboración del plan estratégico y en la evaluación de dicho plan. Asimismo, los Planes de Autonomía de Centro añadieron, al objetivo de mejorar los resultados educativos, dos objetivos más: la mejora de la cohesión social del centro y el resto de los objetivos propuestos por el propio centro educativo.

La implementación de los planes estratégicos durante la legislatura de Carme-Laura Gil i Miró evidenció las dificultades de los centros escolares de elaborar un plan estratégico y aplicar una gestión estratégica en su elaboración. Tras años funcionando mediante una gestión weberiana, era previsible y común las dificultades en la elaboración y aplicación de un plan estratégico. Por ello, aunque los Planes de Autonomía de Centro tenían una duración de cuatro cursos escolares, el primer año se invertía en la elaboración del plan estratégico. Así, para ser seleccionados por el Departament d'Educació para acceder a un plan de autonomía de centro, los centros educativos tenían que presentar un anteproyecto de plan estratégico elaborado por el equipo directivo y aprobado por el claustro de profesores y el consejo escolar. Seguidamente y, tras la valoración sobre la idoneidad del plan estratégico por parte del Departament d'Educació, el centro escolar era seleccionado y se daba comienzo a una fase

de formación. Los equipos directivos recibían formación en materia de planificación estratégica, de liderazgo y de la teoría de la gestión del cambio de las políticas públicas. De modo, que los equipos directivos accedían a una formación sobre técnicas características de la nueva gestión pública. Adquirir conocimientos sobre los métodos que engloba la gestión estratégica es imprescindible para aplicar dicho enfoque de forma fructífera. En esta línea, los equipos directivos no solo recibían dicha formación de forma pasiva, sino que tenían un rol activo al aplicar las técnicas aprendidas a sus propios planes estratégicos. De modo que, los equipos directivos, aplicaban en sus propios planes estratégicos técnicas, como el conocido DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades).

El análisis DAFO les permitía hacer una radiografía completa de la situación en la que se encontraba el centro educativo, conociendo sus virtudes y también aquellos aspectos en los que podía mejorar su impacto social. En base a esta situación, los equipos directivos elaboraban cuáles eran los objetivos que querían alcanzar, especificando qué estrategias emplearían y cuáles serían las actividades que llevarían a cabo. Así, elaboraban un cuadro de coordinación e información (QCI/Actividades) en el que cada actividad debía ser valorada por tres indicadores que midieran tres aspectos: (1) el grado de aplicación, es decir, el grado de relación entre cantidad de actividad ejecutada y la programada; (2) la calidad de la ejecución, es decir, media la relación entre la calidad de la actividad ejecutada y la programada; (3) y, el grado de impacto, que recogía como la actividad había contribuido a conseguir los resultados. Una vez elaborado el plan estratégico definitivo, el centro escolar, concretamente, el claustro de profesores y el consejo escolar, debían de aprobar dicho plan estratégico. Además del cuadro QCI/Actividades existía el cuadro QCI/Resultados, que explicitaba los resultados del plan estratégico.

Una vez aprobado el plan estratégico, se firmaba un acuerdo con el Departament d'Educació (similar al acuerdo que se firmaba en los planes estratégicos de centro durante la legislatura de la consellera Carme-Laura Gil i Miró) y se iniciaba la implementación del plan. El plan de autonomía de centro, a diferencia de los planes estratégicos anteriores, eran objeto de una evaluación anual por parte del

Departament d'Educació. Se prosiguió, pues, con la transformación del rol de la inspección educativa. Cabe advertir aquí que el cambio de las funciones de la inspección educativa se analiza con detalle en la aplicación de la estrategia del cliente. No obstante, y, en relación con los Planes de Autonomía de Centro, se hace necesario exponer que se habilitó un mecanismo de acompañamiento y asesoramiento para los centros educativos durante todo el proceso de implementación del plan estratégico. Dicho mecanismo de acompañamiento consistía en tres reuniones, de una hora y media de duración aproximadamente, en la que participaban dos representantes del centro educativo, un inspector educativo, un técnico de la Subdirección General, un representante de los servicios educativos y un representante de los servicios territoriales. Dichas sesiones de asesoramiento tenían los siguientes objetivos, explicitados por Jesús Moral, secretario del Consejo Escolar de Catalunya, y que participó de forma activa en los Planes de Autonomía de Centro:

Les finalitats de l'acompanyament són: assessorar en aspectes tècnics i de contingut del disseny, aplicació i seguiments del pla des d'un plantejament global i orientar-los cap a la millora; assessorar els centres en aspectes organitzatius, pedagògics i de gestió de recursos; orientar els centres en la millora dels processos participatius de la comunitat educativa; ajudar els centres en la definició, adequació i coherència en l'ús de marges d'autonomia; ajudar en l'ús tècnic de la planificació estratègica com a eina de gestió i en les diferents eines vinculades; aportar visió externa i global amb la finalitat de promoure la qualitat; assessorar en l'ús eficaç i eficient dels recursos associats a estratègies i activitats del pla que puguin aportar alguna millora i ajudar a evidenciar les àrees de millora,²⁰⁰. (Moral, 2012: 19)

²⁰⁰ Traducción propia: «Las finalidades del acompañamiento son: asesorar en aspectos técnicos y de contenido del diseño, aplicación y seguimiento del plan desde un planteamiento global y orientarlos hacia la mejora; asesorar a los centros en aspectos organizativos, pedagógicos y de gestión de recursos; orientar a los centros en la mejora de los procesos participativos de la comunidad educativa; ayudar a los centros en la definición, adecuación y coherencia en el uso de márgenes de autonomía; ayudar en el uso técnico de la planificación estratégica como herramienta de gestión y en las diferentes herramientas vinculadas; aportar visión externa y global con el fin de promover la calidad; asesorar en el uso eficaz y eficiente de los recursos asociados a estrategias y actividades del plan que puedan aportar alguna mejora y ayudar a

Paralelamente, se creó una red de centros que llevaban a cabo proyectos de autonomía escolar con el fin de fomentar un aprendizaje entre iguales. Así, se organizaban equipos de trabajo constituidos entre nueve y doce centros, para compartir experiencias, dudas y estrategias de éxito. Esta red también funcionaba durante la elaboración del plan estratégico, como relatase el mencionado secretario del Consejo Escolar de Catalunya:

Durant l'any de disseny es realitzen tres reunions de xarxa, de tres hores de duració: a la primera es preparen el plantejament institucional, l'anàlisi DAFO i la matriu DAFO; a la segona sessió el mapa estratègic, per tant els objectius, les estratègies i els recursos associats necessaris per al desenvolupament del projecte, així com el desenvolupament concret de les activitats de cadascuna de les estratègies i, finalment, a la tercera sessió es concreten els marges d'autonomia, la formació en el centre i tots els aspectes formals per al tancament de l'acord²⁰¹. (Moral, 2012:19)

Como recogiese la consellera Carme-Laura Gil i Miró, tradicionalmente la inspección consistía verificar que la infraestructura fuera correcta y todo funcionase según la normativa (C_Gil i Miró, 2018). Sin embargo, con la aplicación de la estrategia del control su rol fue cambiando paulatinamente. Concretamente con los planes de autonomía de centro se creó una Unidad para la Mejora de los Centros Educativos (*Unitat per a la Millora dels Centres Educatius*, (UMCE), en catalán) que hasta el Decreto 269/2007, dependía de la oficina de políticas educativas. Posteriormente, se convirtió en la Subdirección General de Organización y Calidad de los Centros Educativos. Este cambio organizativo evidencia la relevancia que adquirió para el Departament d'Educació el rol de soporte y asesoramiento, y no únicamente el de fiscalización, para garantizar la calidad de la política educativa. En esta línea, la

evidenciar las áreas de mejora, focalizar en los puntos débiles y ofrecer propuestas de mejora» (Moral, 2012: 19).

²⁰¹ Traducción propia: «Durante el año de diseño se realizan tres reuniones de red, de tres horas de duración: en la primera se preparan el planteamiento institucional, el análisis DAFO y la matriz DAFO; en la segunda sesión el mapa estratégico, por lo tanto los objetivos, las estrategias y los recursos asociados necesarios para el desarrollo del proyecto, así como el desarrollo concreto de las actividades de cada una de las estrategias y, finalmente, en la tercera sesión se concretan los márgenes de autonomía, la formación en el centro y todos los aspectos formales para el cierre del acuerdo» (Moral, 2012:19).

evaluación de los resultados conseguidos por el plan estratégico la realizaba una comisión de seguimiento formada por el director de los servicios territoriales, el inspector responsable, un director de la junta de directores y un representante del ayuntamiento (Moral, 2012: 15).

Con el fin de extender la autonomía escolar a otros centros educativos y mejorar los resultados alcanzados, el conseller Joan Manuel del Pozo promocionó los Planes de Mejora de la Enseñanza Secundaria (*Plans de Millora de l'Ensenyament Secundari*, en catalán) para los institutos de escolarización secundaria. Cabe destacar que una de las mayores preocupaciones del conseller Joan Manuel del Pozo eran los datos de fracaso escolar y abandono escolar prematuro de la educación secundaria, y las dificultades que dichos centros debían de afrontar tras la implementación de la LOGSE. Por ello, promocionó dichos planes para ayudarlos a alcanzar mejores resultados, confiando en la valía de los profesionales que trabajaban en los institutos.

Finalmente, estas experiencias de autonomía dieron lugar al Proyecto de Calidad y Mejora Continua de los Centros Educativos (*Projecte de Qualitat i Millora Continua dels centres educatius*, en catalán), extendiendo la autonomía escolar a los centros públicos de formación profesional o de régimen especial. Más allá de las especificaciones técnicas de dicho proyecto, lo relevante desde el punto de vista de la presente investigación fue que estas medidas dieron lugar a la aplicación de la herramienta de la reforma de los sistemas administrativos, que como recogiesen Osborne y Plastrik (2003: 405), consiste en proporcionar a los organismos operativos (los centros escolares) la autoridad necesaria para gestionar sus propios recursos dentro de un mínimo marco de mandatos y supervisión de los organismos centrales. En este sentido, los diferentes planes de autonomía dotaron a aquellos centros escolares que se acogieron a ellos, ya que eran voluntarios, de una mayor capacidad de decisión sobre cómo organizar los recursos pedagógicos, organizativos y financieros, siendo el marco mínimo de regulación lo establecido en el currículo escolar y los objetivos de resultados, fijados en los respectivos proyectos estratégicos.

5.2.1.3 El Proyecto Educativo de Centro

A pesar de la existencia de los diferentes planes de autonomía expuestos, dichos planes no eran extensivos a todos los centros escolares y, por tanto, se convirtieron en uno más de los planes o proyectos educativos que ofrecía el Departament d'Educació. Esto hacía que la autonomía de centro no fuera una medida educativa central en la política educativa y, a su vez, era sintomático de una visión de la política educativa catalana sin rumbo ajustado y preciso, donde reinaban las pequeñas acciones incrementalistas sin visión de conjunto, sin destino claro al que dirigirse. Dicho panorama era relatado así por el conseller Ernest Maragall y Francesc Colomé, secretario de políticas educativas:

La cultura establerta al Departament era la de les operacions pilot, els plans específics, les ofertes de petits recursos econòmics o docents addicionals per als centres interessats a experimentar, a adoptar un determinat genèric o una marca més o menys pedagògica: escoles «verdes», projectes de coeducació (gènere), dotació per a la biblioteca, integració social, aules d'informàtica, intercanvis internacionals, programes lingüístics, científics, matemàtics, filosòfics, emocionals... Tot valia per amagar la manca de una política general de transformació i millora del sistema en la seva globalitat. A manca d'orientacions o d'una direcció estratègica visible, aquesta era l'única via oberta per accedir almenys a un petit escreix de recursos i a un aparent marge d'autonomia²⁰². (Maragall y Colomé, 2013: 46)

De modo que, como afirma el secretario de políticas educativas, Francesc Colomé, el Departament d'Educació estaba gobernado por «Pla de Plans» (Maragall y Colomé, 2013: 46). Sin embargo, el conseller Maragall y su equipo

²⁰² Traducción propia: «La cultura establecida en el Departament era la de las operaciones piloto, los planes específicos, las ofertas de pequeños recursos económicos o docentes adicionales para los centros interesados en experimentar, a adoptar un determinado genérico o una marca más o menos pedagógica: escuelas «verdes», proyectos de coeducación (género), dotación para la biblioteca, integración social, aulas de informática, intercambios internacionales, programas lingüísticos, científicos, matemáticos, filosóficos, emocionales ... Todo valía para ocultar la falta de una política general de transformación y mejora del sistema en su globalidad. A falta de orientaciones o de una dirección estratégica visible, esta era la única vía abierta para acceder al menos a un pequeño exceso de recursos y a un aparente margen de autonomía» (Maragall y Colomé, 2013: 46).

al fijar como destino la creación de una política educativa de excelencia, concibieron que era necesario dotar de coherencia a las acciones educativas del Departament d'Educació, enviando así un discurso uniforme a los centros escolares sobre en qué aspectos educativos debían de focalizar sus esfuerzos. Siguiendo con la aplicación de la estrategia del control, los aspectos educativos serían aquellos que cada centro decidiera priorizar para mejorar los resultados académicos de sus alumnos y alumnas. Así pues, la autonomía escolar se debía de extender a todos los centros educativos de titularidad pública. En palabras del conseller Maragall y el secretario de políticas educativas, Francesc Colomé:

Es tractava d'aplegar en una sola visió, però amb la màxima flexibilitat i llibertat d'opcions, l'exigència que tots i cada un dels centres, escoles i instituts es plantegés quin havia de ser el seu projecte educatiu, la pròpia i particular via de millora per arribar als nivells d'excel·lència plausible en les seves circumstàncies, entorn social, trajectòria acadèmica, èxits i fracassos previs, etc²⁰³. (Maragall y Colomé, 2013: 47)

Como resultado, el equipo del conseller Maragall decidieron hacer de la autonomía escolar la piedra angular del nuevo modelo de gestión educativa de Catalunya, fomentando el Proyecto Educativo de Centro (*Projecte Eductiu de Centre* (PEC), en catalán). Cabe reseñar que la figura de los proyectos educativos de centro se recogía en diversas leyes educativas estatales, la LOGSE, la LOPEG, la LOCE y finalmente la LOE (2006). Concretamente en el artículo 120.2 de la LOE se afirmaba que «los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro», en la misma línea, en el artículo 120.3 se añade «las administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo [...]». Esta inclusión de la autonomía de centros en la ley estatal fue,

²⁰³ Traducción propia: «Se trataba de reunir en una sola visión, pero con la máxima flexibilidad y libertad de opciones, la exigencia de que todos y cada uno de los centros, escuelas e institutos se planteara cuál debía ser su proyecto educativo, la propia y particular vía de mejora para llegar a los niveles de excelencia plausible en sus circunstancias, entorno social, trayectoria académica, éxitos y fracasos previos, etc.» (Maragall y Colomé, 2013: 47).

según Medina (2007), un impacto político de los debates sobre la autonomía que se originaron durante la elaboración del Pacto Nacional por la Educación. En sus propias palabras:

[...] los debates sobre el Pacte Nacional per l'Educació en Catalunya coinciden exactamente en el tiempo con la elaboración de la nueva ley orgánica. Los contactos entre el Ministerio de Educación y la Consejería catalana fueron constantes durante todo ese período y difícilmente puede entenderse el Pacte Nacional al margen de la LOE, aunque no sea menos cierto –y esto parece más significativo– que la LOE estuvo en ciertos temas condicionada por el Pacte Nacional, de modo que algunos títulos de la ley –por ejemplo, el título V, sobre participación, autonomía y gobierno de los centros– parecen expresamente pensados para ajustarse a las propuestas que se estaban debatiendo en Catalunya. (Medina, 2007: 126)

Sea como fuere, lo relevante fue que las autoridades políticas de Catalunya pudieron fijar la autonomía de centro en la ley educativa de Catalunya y establecer el Proyecto Educativo de Centro como «[...] la màxima expressió de l'autonomia dels centres educatius, recull la identitat del centre, n'explicita els objectius, n'orienta l'activitat i hi dóna sentit amb la finalitat que els alumnes assoleixin les competències bàsiques i el màxim aprofitament educatiu²⁰⁴» (art. 91.1, LEC). El contenido de los proyectos educativos de centro fue recogido en el capítulo II de la Ley Educativa de Catalunya y concretado, posteriormente, en el Decreto 102/2010, conocido como decreto de autonomía de los centros educativos. Asimismo, los decretos que desarrollaron la LOE, el Decreto 142/2007, el Decreto 142/2008 y el Decreto 181/2008, también introdujeron algunas especificaciones sobre qué aspectos debía de contener el Proyecto Educativo de Centro, por ejemplo, un plan de atención a la diversidad o un plan de convivencia.

De modo que, los planes educativos de centro inspirados en la herramienta de la nueva gestión pública de los planes estratégicos y de forma similar al resto de

²⁰⁴ Traducción propia: «la máxima expresión de la autonomía de los centros educativos, recoge la identidad del centro, explicita los objetivos, orienta y da sentido con el fin de que los alumnos alcancen las competencias básicas y el máximo aprovechamiento educativo» (art. 91.1, LEC).

planes estratégicos implementados por el Departament d'Ensenyament, debían de contener de forma prioritaria, por un lado y según la legislación estatal, los valores, los objetivos y las prioridades de actuación de los centros; y, por otro lado y según la legislación autonómica, los indicadores de progreso, el proyecto curricular y de funcionamiento de los centros, el proyecto lingüístico y otros apartados de especial relevancia para el centro educativo. Cabe destacar que la mayoría de los ítems que incluyen los proyectos educativos catalanes provienen de la legislación estatal. Así, las grandes novedades introducidas por las autoridades educativas catalanas fueron que los planes estratégicos se aplicaban mediante el Proyecto de Dirección y es el director o directora de un centro escolar el máximo responsable de implementar y garantizar el correcto desarrollo del proyecto educativo. En el análisis del empoderamiento de los equipos directivos, se expone en detalle la relación entre el Proyecto Educativo de Centro y el Proyecto de Dirección. A continuación, se muestra una plantilla de los que sería un proyecto educativo de un centro escolar estándar en Catalunya (Inspecció de Lleida, 2011).

PLANTILLA BÁSICA DE UN PROYECTO EDUCATIVO DE CENTRO

1. **Contexto**
2. **Identidad y carácter propio del centro**
 - 2.1. Principios rectores (LEC)
 - 2.2. Carácter propio
3. **Características del centro**
4. **Planteamientos educativos**
 - 4.1. Prioridades y objetivos educativos
 - 4.2. El proyecto lingüístico (*)
5. **El currículum**
 - 5.1. Criterios de organización pedagógica
 - 5.2. El proyecto curricular (*)
 - 5.3. La evaluación y promoción
6. **La organización**
 - 6.1. Criterios que definen la estructura organizativa
 - 6.2. Organigrama
 - 6.3. Liderazgo y equipos de trabajo
7. **La inclusión**
 - 7.1. Principios de inclusión y coeducación
 - 7.2. La acogida
 - 7.2.1. Plan de acogida (*)
 - 7.3. La diversidad
 - 7.3.1. Criterios de atención
 - 7.3.2. Plan de atención (*)
8. **La convivencia**
 - 8.1. Valores y objetivos para el aprendizaje de la convivencia
 - 8.2. Plan de convivencia (*)
9. **La orientación y tutoría**
 - 9.1. Objetivos de orientación y seguimiento del alumno
 - 9.2. Plan de acción tutorial (*)
10. **La participación**
 - 10.1. Mecanismos de participación
 - 10.2. Órganos de participación
 - 10.3. Ámbitos de participación
11. **La evaluación interna**
 - 11.1. Indicadores de progreso
 - 11.1.1. De contexto (escolarización, identificación y abandono)
 - 11.1.2. De resultados (académicos internos, de pruebas externas y de satisfacción)
 - 11.2. De procesos
 - 11.2.1. Procesos de aula (Actividades/metodologías y tutoría)
 - 11.2.2. Procesos de centro (Planificación y liderazgo, convivencia, acogida, actividades y salidas, y participación)
 - 11.3. De recursos
12. **La proyección externa y atención al usuario**
 - 12.1. Principios del servicio y atención al público
 - 12.1.1. La relación con familias
 - 12.2. Relaciones con las instituciones públicas
 - 12.3. Relaciones con otros centros escolares
 - 12.3.1. Adscripción Coordinación primaria-secundaria
 - 12.3.2. Proyectos Inter centros
 - 12.4. Relaciones con empresas
 - 12.5. Programas internacionales
 - 12.6. Premios y concursos

(*) Pueden formar parte también de los anexos del Proyecto Educativo de Centro.

Otro de los aspectos más notables de los proyectos educativos de centro, y que no se han mencionado hasta ahora, es la capacidad de los centros educativos de decidir qué técnicas pedagógicas quieren implementar. Así, la autonomía pedagógica habilita a los centros, aún en mayor grado, a que apliquen aquellas técnicas que consideran más beneficiosas para el alumnado. El Departament d'Ensenyament/Educació, mediante la inspección educativa, solo las valorará según su impacto en los resultados académicos y en los objetivos marcados por el propio centro escolar. Por consiguiente, de forma indirecta, las autoridades educativas de Catalunya fomentan que el profesorado aplique técnicas pedagógicas basadas en la evidencia científica dadas sus garantías de mayor éxito a la vez que fomenta la innovación. En este sentido, los servicios educativos como los centros de recursos pedagógicos (CRP), los equipos de asesoramiento y orientación psicopedagógica (EAP) y los centros de recursos pedagógicos específicos de apoyo a la innovación y la investigación educativa (CESIRE), pueden desarrollar un papel clave para propagar aquella investigación con impacto científico y social entre los centros escolares e institutos de Catalunya.

A pesar de la extensión y exhaustividad de los planes estratégicos, desde la gestión pública, se detectan dos grandes carencias: la ausencia notable de las herramientas de la misión y la visión. Aunque hay que matizar que hay planes estratégicos de ciertos centros escolares que sí lo han incorporado. No obstante, ni la legislación autonómica ni estatal hacen referencia a ello, siendo aspectos esenciales de una buena redacción de un plan estratégico. Así, recordemos, que las visiones permiten dibujar una imagen sobre cómo quiere ser la comunidad escolar de un centro educativo en el futuro. Las visiones son aspiraciones, sueños futuros, ideales que permiten imaginar y, a la vez, fijar el destino colectivo al que quieren dirigirse como organizaciones desde la concreción de resultados y su calendarización. Como muestra el caso finés, las visiones son esenciales para desarrollar políticas educativas y, además de incluir a la comunidad escolar en su diseño, deben de tener fecha de caducidad, ya que una vez alcanzada dicha fecha, se debe valorar si se ha conseguido llegar al estadio anhelado. La

inclusión de visiones en los planes estratégicos de centro, ayudarían a la concreción de la Programación General Anual. La Programación General Anual es la concreción de los objetivos y las actividades para cada curso escolar. Al final de cada curso escolar, los centros deben de elaborar la Memoria Anual de Centro, recogiendo todas las actividades realizadas y examinándose si se han conseguido los objetivos fijados para dicho curso escolar.

En el caso de las misiones, como recogiesen Osborne y Plastrik (2003: 583), son el punto de referencia de una organización, ya que establecen a qué objetivo u objetivos esenciales dirigen la acción de un centro, y permite tomar decisiones en el día a día. Por ejemplo, la misión de un centro educativo puede ser mejorar los resultados educativos y crear un alumnado comprometido socialmente. Establecer dicha misión conllevaría que, por ejemplo, en el proceso de selección de actividades que realiza el profesorado para impartir la instrucción se seleccionasen aquellos ejercicios de mayor calidad y, a la vez, que se tratasen temas como el cambio climático, el feminismo, los movimientos de los derechos civiles, etc. Fijar una misión permite dotar de los mismos criterios de actuación a todos los profesionales de la educación de modo que pueden tomar decisiones en su día a día en base a ellos y sin necesidad de regular específicamente como actuar en cada situación.

Otro aspecto para reseñar del Proyecto Educativo de Centro es el proceso de elaboración. En el caso de los centros educativos de titularidad pública, es elaborado por el claustro de profesores, a iniciativa del director o la directora, y con la participación de los profesionales de la atención educativa (art. 94.1, LEC). En el caso de los centros concertados, es decir, centros privados financiados por fondos públicos, el titular del centro privado es el encargado de aprobar el Proyecto Educativo de Centro, tras escuchar al consejo escolar y en su formulación puede participar el profesorado del centro (art. 95.1, LEC).

La legislación estatal y autonómica fomenta que la participación sea lo más amplia posible, es decir, una participación abierta al entorno social del centro educativo. En este sentido, el artículo 91.2 de la LEC, en la misma dirección que el artículo 121.1 de la LOE, establece que «El projecte educatiu contribueix a impulsar la col·laboració entre els diversos sectors de la comunitat educativa i la relació dels centres amb l'entorn social, i ha de tenir en compte, si n'hi ha, els projectes educatius territorials²⁰⁵». Asimismo, en el artículo 91.6 de la LEC, y de forma similar al artículo 121.3 de la LOE, se afirma que «El projecte educatiu ha d'estar a disposició de tots els membres de la comunitat educativa²⁰⁶». No obstante, la interpretación que cada centro educativo haga del principio de participación es la que determinará el nivel de participación de la comunidad escolar. De modo que la concreción de la autonomía, en base a los proyectos educativos de centro, se concibe como un proceso de empoderamiento de los centros educativos y la comunidad escolar.

Finalmente, mediante la concreción de los proyectos educativos de centro, tal y como consta en el artículo 102 de la LEC, la dirección del centro escolar puede proponer plazas docentes específicas que sean necesarias para conseguir los objetivos de los proyectos educativos. Así, vemos como las diferentes conselleres y consellers que han dirigido la política educativa de Catalunya, a pesar de sus diferencias ideológicas, han caminado en la misma dirección, inspirándose en Finlandia, hacia técnicas y métodos de la nueva gestión pública, construyendo generalmente unos sobre los cimientos de los otros con el fin de mejorar la eficacia de la política educativa. Esta forma de operar ha permitido, por ejemplo, que la LOE incluyese a través de su artículo 123.3, que los centros pudieran perfilar las plantillas docentes según sus necesidades y el Proyecto Educativo de Centro. Recordemos que esta medida, generaba recelo en la administración educativa central cuando

²⁰⁵ Traducción propia: «El proyecto educativo contribuye a impulsar la colaboración entre los diversos sectores de la comunidad educativa y la relación de los centros con el entorno social, y debe tener en cuenta, en su defecto, los proyectos educativos territoriales» (art.91.2, LEC).

²⁰⁶ Traducción propia: «El proyecto educativo debe estar a disposición de todos los miembros de la comunidad educativa» (art. 91.6, LEC).

el equipo de la consellera Carme-Laura Gil i Miró lo planteó. Por tanto, unir fuerzas políticas en la misma dirección permite conseguir hitos mayores que operando de forma partidista.

5.2.2 Gestión sobre el terreno: empoderamiento de los equipos directivos

La aplicación de la estrategia del control ha conducido, como lo hiciese en el caso de la política educativa de Finlandia, a una transformación del rol de los directores de los centros educativos. Así, los directores y las directoras de las escuelas catalanas están abandonando paulatinamente su rol de simples representantes del profesorado, un *primus inter pares*, y se están convirtiendo en líderes de referencia e impulsores de mejoras. De modo que mientras que el rol del director o directora de un centro escolar en el modelo weberiano era como explicase Rosa Cañadell, portavoz del sindicato USTEC-STEs, en una entrevista televisiva durante la tramitación de la LEC, «agafar el telèfon, obrir la porta i omplir els papers que li demana l'administració²⁰⁷» (Maragall y Colomé, 2013: 145); ahora, los directores y directoras de las escuelas catalanas son responsables de organizar los recursos pedagógicos, organizativos y de recursos humanos del centro con el fin de conseguir que sus estudiantes alcancen mejores resultados académicos y de bienestar. Como resultado, los directores y las directoras de los centros escolares están empezado a ejercer un liderazgo educativo. Un liderazgo educativo basado en el diálogo y en el trabajo colaborativo entre los diferentes miembros de la comunidad escolar genera un ambiente proclive al impacto social (Álvarez y Torrens, 2018: 74).

Un ejemplo de la centralidad que ha adquirido la función directiva en la política educativa de Catalunya fue la creación, durante el mandato de la consellera Meritxell Ruiz, de la Subdirección General de la Función Directiva de los Centros Docentes. Asimismo, nuevas funciones han sido asignadas

²⁰⁷ Traducción propia: «Coger el teléfono, abrir la puerta y rellenar los papeles que le pide la administración» (Maragall y Colomé, 2013: 145).

al rol directivo expuestas en el título IX de la LEC y desarrolladas con mayor detalle en el Decreto 155/2010, conocido como el decreto de direcciones y de personal directivo profesional. En este marco, se le atribuye al director o directora de un centro educativo la dirección y el liderazgo pedagógico del centro, el liderazgo de la comunidad escolar, de organización y de gestión del centro, y es el jefe de personal (art. 3.1, Decreto 155/2010). Al mismo tiempo, se le atribuye cualquier competencia que no es asignada a otro órgano (art.142.8, LEC). Vemos así, como las funciones del director o directora ya no son solo velar por el cumplimiento de la normativa en el centro, sino que se convierten en líderes y, por tanto, impulsores de mejoras en la instrucción escolar. Esta nueva concepción sobre la figura del director, considerada autoridad pública, ha conllevado cambios en los requisitos para acceder a la función directiva, en el proceso de selección y en las competencias que ejercen.

En relación con los requisitos, según consta en el Decreto 155/2010²⁰⁸ y en el Decreto 29/2015 de modificación del Decreto 155/2010²⁰⁹, los criterios para acceder a la selección son: (a) tener una antigüedad de al menos cinco años como funcionarios de carrera; (b) una experiencia docente de cinco años como mínimo; (c) tener competencia lingüística en catalán o aranés, en el caso de los centros localizados en la Vall d'Aran; (d) presentar un Proyecto de Dirección y, finalmente, (e) disponer de una certificación acreditativa conforme han superado un curso de formación sobre el ejercicio de la función directiva, impartido por las administraciones educativas de las comunidades autónomas o el Ministerio de Educación. De los mencionados requisitos, la gran novedad en términos de gestión pública proviene de los dos últimos requisitos. Veámoslos en detalle.

²⁰⁸ El Decreto 155/2010 desarrolló los requisitos de acceso a la función directiva, sus competencias y obligaciones según lo establecido en la LEC (2009) y en la LOE (2006)

²⁰⁹ El Decreto 29/2015 modificó el Decreto 155/2010 fruto de las novedades introducidas por la LOMCE.

Actualmente, el postulante a director o directora de un centro educativo debe presentar un Proyecto de Dirección. Si bien es cierto que el Proyecto de Dirección hiciese su aparición en la LOPEG, en aquel momento se concebía como un simple documento que presentaba las líneas básicas de gestión del postulante a la dirección de un centro escolar. Así, se convertía *de facto* en un trámite burocrático más, sin una obligatoria conexión con el proyecto educativo de la escuela o del que se derivasen consecuencias relevantes ante su mayor o menor impacto. Posteriormente, la LOE regula su contenido y recoge que debe estar formado por «entre otros, los objetivos, las líneas de actuación y la evaluación del mismo» (art. 134.1.d). Así, introduce la evaluación con el fin de que dichos proyectos de dirección no se conviertan en un simple trámite burocrático, sino que sirvan para introducir mejoras en el centro y que dichas mejoras sean evaluadas. Finalmente, la LEC da un paso más y en su artículo 144.1 vincula el Proyecto de Dirección con el Proyecto Educativo de Centro. Por tanto, es el Proyecto de Dirección el responsable de dar continuidad y conseguir los objetivos educativos que se establecen en el Proyecto Educativo de Centro. Por consiguiente, según el Decreto 155/2010 en su artículo 25, un Proyecto de Dirección debe constar de los siguientes apartados:

(a) El Proyecto de Dirección debe prever actuaciones de aplicación del proyecto educativo, concreciones organizativas e indicadores explícitos para la evaluación del mandato.

(b) Las actuaciones de desarrollo y aplicación del proyecto educativo presuponen un diagnóstico actualizado del centro, que deberá explicitar en el Proyecto de Dirección, y la precisión de objetivos a alcanzar en el ámbito pedagógico, vinculados a la mejora los resultados educativos.

(c) Las concreciones organizativas que se propongan en el proyecto deben buscar la mayor sistematización de las actividades del centro y la creación de condiciones y formas de organización que estimulen la implicación de

todo el personal en el trabajo en equipo y favorezcan el crecimiento los niveles de motivación y de satisfacción.

(d) Los indicadores que se establezcan en el proyecto para la evaluación del ejercicio de la dirección deben estar en consonancia con los indicadores de progreso del proyecto educativo y se acompañarán de los mecanismos de rendición de cuentas a los órganos de control y participación. Cuando el centro tenga un acuerdo de corresponsabilidad en vigor, el Proyecto de Dirección debe incorporar los indicadores correspondientes.

(e) El Proyecto de Dirección debe incorporar los elementos que se consideren pertinentes para la profundización en el ejercicio del liderazgo distribuido y para el fomento de la participación de la comunidad escolar en el centro.

Como observamos, existe una vinculación estrecha entre el Proyecto Educativo de Centro y el Proyecto de Dirección. De modo que el director o directora se convierte en el máximo responsable de conseguir que los objetivos que incluyen los proyectos educativos de centro se alcancen durante su mandato. De modo que el Proyecto Educativo de Centro se concreta y se aplica mediante el Proyecto de Dirección y, es en este marco, en el cual el director o directora de un centro educativo debe ejercer su liderazgo. Dicho Proyecto de Dirección, como veremos más adelante, es sometido a una evaluación de la cual se derivan consecuencias. Por tanto, deja de ser un trámite burocrático intrascendente.

La otra gran novedad es el requerimiento de tener una certificación acreditativa de haber superado satisfactoriamente un curso de formación sobre el ejercicio de la función directiva. De forma similar al caso finés, la aplicación de la estrategia del control de la nueva gestión pública ha conllevado la exigencia de una mayor formación sobre liderazgo y gestión de los equipos directivos, ya que, a partir de la implementación de la autonomía escolar, son los responsables, en primera instancia, de organizar los materiales y parte de los recursos humanos para conseguir los objetivos

establecidos en los proyectos educativos de centro. Esta exigencia se ha ido impulsando de forma paulatina.

La LOCE en su artículo 89 exponía que aquellos aspirantes seleccionados que no tenían adquirida la categoría de director o directora debían de superar un programa de formación inicial sobre la función directiva. En la misma línea, en el artículo 92.2 se fomentaba que el director o directora y su equipo recibieran una formación continuada sobre gestión educativa. Seguidamente, la LOE recogió dicho articulado convirtiéndolo en un requisito, pero dado que muchos directores no tenían dicho curso, la solución del Departament d'Ensenyament fue, como expusiera Jordi Vilarrubí, jefe de la Subdirección General de la Función Directiva de los Centros Docentes, la siguiente:

Fins ara la gent podia participar en un concurs sense tenir el requisit de formació presentant un projecte de direcció, tenint els cinc anys que es demanen i reunint tots els altres requisits. Si al moment d'acabar el concurs de mèrits i ser proposat pel director territorial per ser anomenat director no es tenia la formació, el Departament d'Ensenyament ofería, i encara enguany s'ofereix, una formació d'unes vuitanta hores o noranta hores per tenir aquesta formació inicial²¹⁰. (SDG_Vilarrubí, 2018)

Posteriormente, la LOMCE y el Decreto 29/2015 establecieron como un requisito haber superado dicho curso sobre la función directiva para poder presentarse como candidato a la dirección de un centro escolar en un concurso ordinario, extraordinario o en centros de nueva creación. Como resultado de lo expuesto, han proliferado en las diversas universidades catalanas y españolas los másters sobre la dirección educativa en los centros escolares y el Departament d'Ensenyament ha impulsado sus

²¹⁰ Traducción propia: «Hasta ahora la gente podía participar en un concurso sin tener el requisito de formación presentando un Proyecto de Dirección, teniendo los cinco años que se piden y teniendo todos los demás requisitos. Si en el momento de terminar el concurso de méritos y ser propuesto por el director territorial para ser nombrado director no se tenía la formación, el Departament d'Educació ofrecía, y este año aún ofrece, una formación de unas ochenta horas o noventa horas para tener esta formación inicial» (SDG_Vilarrubí, 2018).

propios cursos, mediante la implementación de la herramienta de los centros de formación propios, que analizaremos en las próximas páginas.

Dado este cambio en los requisitos de acceso a la función directiva, concretamente en términos de formación requerida, las autoridades educativas han implementado la herramienta de las exenciones. Las exenciones, como recogiesen Osborne y Plastrik (2003: 436), «son un mecanismo que utilizan los organismos y las oficinas centrales para eximir temporal o permanentemente a otros organismos de la observancia de ciertas normas». La aplicación catalana de dicha herramienta es expuesta así por el jefe de la Subdirección General de la Función Directiva de los Centros Docentes, Jordi Vilarrubí:

El 2013 s'aprova la LOMCE i aquesta estableix, com a requisit per accedir a la funció directiva, tenir una formació. El que havíem posat nosaltres al decret de direccions era que aquesta formació era un mèrit. Ara s'estableix com un requisit. Això fa que nosaltres modifiquem un decret de direccions i incloguem aquest requisit en el decret de direccions. Però la mateixa LOMCE, i també està reflectit al decret de direccions, estableix un període transitori de cinc anys fins que això esdevingui així. Període de cinc anys que acaba el 30 de desembre de 2018. Això vol dir que els concursos de direcció de 2019 no tindran aquesta transitòria²¹¹. (SDG_Vilarrubí, 2018)

En relación con el procedimiento de selección del director o directora de un centro escolar, encontramos que la legislación educativa estatal, y también la catalana, se ha encaminado hacia una mayor profesionalización. En este sentido, mientras que la LODE, la LOGSE y la LOPEG estableciesen que el órgano que eligiese el director o directora de un centro educativo sería el

²¹¹ Traducción propia: «En 2013 se aprueba la LOMCE y ésta establece, como requisito para acceder a la función directiva, tener una formación. Lo que habíamos puesto nosotros en el decreto de direcciones era que esta formación era un mérito. Ahora se establece como un requisito. Esto hace que nosotros modificamos el decreto de direcciones e incluyamos este requisito. Pero la misma LOMCE, y también está reflejado en el decreto de direcciones, establece un periodo transitorio de cinco años hasta que esto sea así. Periodo de cinco años que termina el 30 de diciembre de 2018. Esto quiere decir que los concursos de dirección de 2019 no tendrán esta transitoria» (SDG_Vilarrubí, 2018).

consejo escolar mediante una votación por mayoría absoluta, la legislación posterior, es decir, la LOCE, LOE y LOMCE, establecieron que sería una comisión formada por miembros de la administración educativa y de la comunidad escolar del centro correspondiente. Este cambio en la selección es, como resumiera el jefe de la Subdirección General de la Función Directiva de los Centros Docentes, resultado del cambio de paradigma que estamos relatando. En sus propias palabras:

Està clar que hi ha un canvi de paradigma. El director passa de ser elegit pel claustre o el consell escolar, a ser seleccionat per una comissió. Això és un canvi important. El director seleccionat per una comissió és un director que ha de presentar un Projecte de Direcció, un projecte de direcció fet a partir del Projecte Educatiu de Centre. Per tant, ha de ser un projecte adaptat a l'entorn del centre, prioritzant en els propers quatre anys com desenvoluparà aquest projecte educatiu o si és el cas, plantejar-se la modificació d'aquest projecte educatiu. El Projecte Educatiu de Centre pot estar fet fa deu anys, podria no adaptar-se a la situació actual i un dels objectius del Projecte de Direcció pot ser actualitzar el Projecte Educatiu de Centre. Aquest aspecte de presentar el projecte de direcció fa que la comissió hagi de seleccionar amb caràcter molt més tècnic a un director, valorant quina capacitat de lideratge tindrà²¹². (SDG_Vilarrubí, 2018)

Por tanto, vemos una vez más como los cambios en la selección del director o directora del centro escolar son resultado de la implementación de la autonomía de centro. En este sentido, según la LOMCE²¹³ la comisión de

²¹² Traducción propia: «Está claro que hay un cambio de paradigma. El director pasa de ser elegido por el claustro o el consejo escolar, a ser seleccionado por una comisión. Esto es un cambio importante. El director seleccionado por una comisión es un director que tiene que presentar un Proyecto de Dirección, un Proyecto de Dirección hecho a partir del Proyecto Educativo de Centro. Por lo tanto, debe ser un proyecto adaptado al entorno del centro, priorizando en los próximos cuatro años como desarrollará este proyecto educativo o en su caso, plantearse la modificación de este proyecto educativo. El Proyecto Educativo de Centro puede estar hecho hace diez años, podría no adaptarse a la situación actual y uno de los objetivos del Proyecto de Dirección puede ser actualizar el Proyecto Educativo de Centro. Este aspecto de presentar el Proyecto de Dirección hace que la comisión tenga que seleccionar con carácter mucho más técnico a un director, valorando qué capacidad de liderazgo tendrá» (SDG_Vilarrubí, 2018).

²¹³ Cabe recordar que la LOMCE es una ley que continua en vigor. *El Real Decreto Ley de 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, ha paralizado las medidas más polémicas de dicha

selección debe estar formada por representantes de las administraciones educativas y, en una proporción mayor de 30% y menor del 50%, por representantes del centro correspondiente. En relación con los representantes del centro, como mínimo el 50% serán del claustro de profesores del centro (art. 135.2).

La legislación catalana desarrolla este articulado estatal y establece que la comisión estará formada por: (a) un inspector o inspectora de educación, que preside la comisión; (b) tres representantes de la administración educativa designados entre inspectores, directores de otros centros públicos en ejercicio, otro director o directora de un centro público que hayan ejercido la dirección, directivos profesionales docentes y directores de los servicios educativos en ejercicio que hayan ejercido la dirección de centros educativos públicos; (c) tres miembros del consejo escolar, que no pueden ser profesores ni alumnos de primero y segundo de la ESO; (d) tres miembros del claustro de profesores del centro correspondiente (art.16, Decreto 21/2015 y art.135, LOMCE).

Dicha comisión realiza una selección basada en dos fases. En la primera fase se valora los méritos relacionados con la experiencia profesional del postulante a director, teniéndose en cuenta la evaluación positiva sobre su gestión directiva anterior, si la tuviese, o su experiencia como docente o participación en otros órganos de gobierno, como en el consejo escolar o el equipo directivo. En la segunda fase, se valora su Proyecto de Dirección y su capacidad de liderazgo. Y en este punto, encontramos otra novedad. Concretamente, la valoración de la capacidad de liderazgo.

ley, es decir, las reválidas al finalizar la educación secundaria obligatoria y al finalizar bachillerato. Todas estas medidas quedan suspendidas hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado Social y Político por la Educación.

Los directores y las directoras de los centros escolares en Catalunya deben convertirse en líderes. La palabra líder que, procede del vocablo inglés «lead», significa guiar. Y es justamente la función de guiar lo que deben de asumir los nuevos equipos directivos con el fin de dirigir las organizaciones educativas hacia el éxito educativo. De modo que, los directivos escolares, han iniciado un viaje desde una concepción del director o directora como un mero administrador guiado por la finalidad de regentar los recursos financieros, mantener el orden y velar por el correcto funcionamiento del centro según las normas promulgadas por las administraciones educativas de rango superior; a un nuevo modelo que concibe al equipo directivo como responsable de organizar los recursos pedagógicos y organizativos de un centro con el fin de conseguir que sus estudiantes consigan los mejores resultados académicos. Cabe hacer constar aquí que, en términos de recursos organizativos, la capacidad de decisión de los equipos directivos es aún reducida fruto del reglamento orgánico de centros (ROC)²¹⁴. No obstante, el Departament d'Ensenyament se encuentra trabajando en su modificación para adecuarlo al resto de normativa y potenciar la autonomía (SDG_Vilarrubí, 2018).

Retomando el viaje expuesto, los directores y directoras de los centros escolares catalanes deben de aprender a ejercer un liderazgo distributivo. En palabras del que fue secretario de políticas educativas de la consellera Irene Rigau, «durant un temps vam patir un lideratge burocràtic, semblava que els directors només havien d'emplenar aplicatius informàtics i respondre temes econòmics, mentre el que havien de fer era un lideratge distribuït, donar joc als altres, crear jocs en els altres y crear unitat entorn al projecte²¹⁵» (SP_Font, 2018).

²¹⁴Ver el Decreto 199/1996 y el Decreto 198/1996 sobre los reglamentos orgánicos de los centros de educación de infantil, primaria y de educación secundaria.

²¹⁵ Traducción propia: «Durante un tiempo sufrimos un liderazgo burocrático, parecía que los directores sólo debían rellenar aplicativos informáticos y responder temas económicos, mientras lo que tenían que hacer era un liderazgo distribuido, dar juego a los demás, crear juegos en los demás y crear unidad entorno al proyecto» (SP_Font, 2018).

La legislación educativa catalana recoge, a imagen y semejanza de Finlandia, que los directores y directoras deben de ejercer un liderazgo distributivo, tal y como se establece en el preámbulo del Decreto 102/2010. Esta inclusión del liderazgo educativo en la legislación catalana respondió a la voluntad del Departament d'Ensenyament de obstaculizar la reproducción de un modelo de liderazgo weberiano, en el que las decisiones fueran tomadas de forma exógena al entorno escolar y de forma jerárquica y autoritaria. Así, estuvieron asesorados por profesionales como Beatriz Pont²¹⁶, que conocía bien el liderazgo escolar en Finlandia; Francisco Longo, experto en gestión pública de la universidad ESADE, y la asociación de directores y directoras de centros educativos AXIA.

Buscaban un liderazgo educativo basado en el diálogo y el en el trabajo colaborativo entre los diferentes miembros de la comunidad escolar. Especialmente en el Decreto 155/2010 se explicita que el director o directora de un centro educativo debe de ser un líder motivador para el profesorado que promueva la implicación activa del centro en el entorno social, mediante una cooperación e integración. Así pues, deben de interpretar el liderazgo al estilo finés, es decir, no como una mera distribución cuantitativa del liderazgo sino como un liderazgo basado en el trabajo colaborativo, en la que los docentes trabajan juntos y todos están unidos por el mismo objetivo: proporcionar la mejor instrucción a los estudiantes. En palabras de un directivo público de la Dirección General del Profesorado:

La direcció ha de ser molt professionalitzada, amb molta capacitat de lideratge, una direcció orientada a aconseguir la implicació dels docents i el reconeixement dels docents, un lideratge constructiu i que treballi per la cohesió [...] No és la direcció que es posa per sobre dels docents. Per tant, un model

²¹⁶ Beatriz Pont es analista de política educativa en la Dirección de Educación de la OCDE y, entre sus investigaciones, destacan sus estudios sobre liderazgo. En este marco, ha estudiado el liderazgo de las directoras y los directores fineses. Sus hallazgos han sido publicados en obras como: *Improving school leadership* (2008) y *The finnish approach to system leadership* (2008).

directiu amb moltes més competències, més responsabilitats i capacitats²¹⁷. (DG_Soler, 2017)

Dadas las nuevas exigencias para ser director de un centro escolar en Catalunya, las autoridades educativas catalanas han creado la categoría profesional del personal directivo profesional docente, recogido por la LEC en su artículo 116 y regulado por el Decreto 115/2010. Dicha nueva categoría consiste en un cuerpo formado por directores y directoras de alto desempeño que, por un lado, dote de estabilidad a las direcciones y, por otro lado, sirva de ayuda a aquellos centros con dificultades para alcanzar mejores resultados. Es una medida que fomenta y recompensa una profesionalización de la función directiva. Esta nueva categoría profesional es descrita de la siguiente forma por el jefe de la Subdirección General de la Función Directiva de los Centros Docentes, Jordi Vilarrubí:

Es va fer una convocatòria al 2013, es van seleccionar al voltant de setanta directors. Volem professionals de la direcció però que siguin docents. Hi havia gent que entenia que la idea del directiu professional docent venia a ser el cos de director del franquisme, però no estem creant un cos nou sinó que estem creant una categoria professional. Dient, escolta, el que no es pot fer és anant canviant cada dos per tres les direccions dels centres. Si volem aprofundir en això i en els projectes i invertim en formar gent, que cada quatre anys un agafi la direcció i plegui, doncs no és el model al que volem anar. Algú pot fer-ho, però no és el model en el que volem anar. La idea del directiu professional docent doncs seria aquell docent que té aquell model directiu que volem i que, si fos necessari, pogués anar a dirigir algun centre on no hi ha candidats o el que sigui. No fa falta ser docent d'un centre per ser candidat. Tu pots presentar la teva candidatura a qualsevol centre. Passa molt poc però passa. Si tinguéssim un gruix de directius professionals docents, aquesta seria la gent que hauríem d'anar a buscar quan tenim un centre que no funciona. La idea

²¹⁷ Traducción propia: «La dirección debe ser muy profesionalizada, con mucha capacidad de liderazgo, una dirección orientada a conseguir la implicación de los docentes y el reconocimiento de los docentes, un liderazgo constructivo y que trabaje por la cohesión [...] No es la dirección que se pone por encima de los docentes. Por lo tanto, un modelo directivo con muchas más competencias, más responsabilidades y capacidades» (DG_Soler, 2017).

del Departament és fer més convocatòries²¹⁸. (SDG_Vilarrubí, 2018)

Toda esta profesionalización descrita es fruto del proceso de implementación de la estrategia del control y la delegación de competencias hacia los centros escolares en el ámbito pedagógico, organizativo y de recursos humanos. En términos de recursos humanos, el Decreto 39/2014 ha concedido a los equipos directivos de los centros escolares cierta capacidad para participar en el proceso de selección de parte de plantilla de personal. Esta capacidad de selección no es igual a la de los directivos finlandeses, pero, como mínimo, los directivos catalanes han empezado a poder ejercer como tales directivos en sus centros escolares dotados de una mayor autonomía respecto de antaño.

El mencionado decreto establece que los directores de los centros educativos públicos pueden proponer como continuidad o nueva incorporación, entre los docentes que forman parte de la bolsa de trabajo de personal interno docente, el nombramiento del personal interino y de sustitutos. Asimismo, también intervienen en el proceso de selección del profesorado de carácter específico y de especial responsabilidad. En el caso del personal interino, los candidatos deben de ser docentes con doce meses de experiencia y con una evaluación docente positiva, siendo estos los requisitos mínimos que estipula la administración educativa (art. 27, Decreto

²¹⁸ Traducción propia: «Se hizo una convocatoria en 2013, se seleccionaron alrededor de setenta directores. Queremos profesionales de la dirección pero que sean docentes. Había gente que entendía que la idea del directivo profesional docente venía a ser el cuerpo de directores del franquismo, pero no estamos creando un cuerpo nuevo, sino que estamos creando una categoría profesional. Diciendo, escucha, lo que no se puede hacer es ir cambiando cada dos por tres las direcciones de los centros, si queremos profundizar en esto y en los proyectos e invertimos en formar gente, que cada cuatro años acceda uno a la dirección y lo deje, pues no es el modelo al que queremos ir. Alguien puede hacerlo, pero no es el modelo en el que queremos ir. La idea del directivo profesional docente sería aquel docente que tiene ese modelo directivo que queremos y que, si fuera necesario, puede ir a dirigir algún centro donde no hay candidatos o lo que sea. No hace falta ser docente de un centro para ser candidato. Tú puedes presentar tu candidatura en cualquier centro. Pasa muy poco, pero pasa. Si tuviéramos un cuerpo de directivos profesionales docentes, esta sería la gente que deberíamos ir a buscar cuando tenemos un centro que no funciona. La idea del Departament es hacer más convocatorias» (SDG_Vilarrubí, 2018).

39/2014). En el caso de los maestros sustitutos, el director o directora debe de elegir un aspirante entre los primeros veinte docentes que consten en la bolsa de trabajo y que cumplan con los requisitos estipulados por el centro educativo. El director debe motivar su elección y realizar como mínimo tres entrevistas a tres distintos aspirantes (art. 28, Decreto 39/2014). En el caso del personal de especial responsabilidad y de personal específico, que son funcionarios, el centro educativo simplemente valora la idoneidad del profesor, participa en la comisión creada para su selección y se debe de adecuar su proyecto individual al Proyecto Educativo de Centro (art. 15.3, Decreto 39/2014). En el caso del personal ordinario, es decir, el que surge de la superación de un concurso-oposición, la intervención del director no es determinante y este tipo de personal debe de configurar la mitad del número total de puestos docentes, garantizándose que un 75% de los puestos docentes sean ordinarios y específicos (art. 9.1, Decreto 39/2014).

Cabe detenernos aquí para exponer que Catalunya ha creado un cuerpo docente propio acorde a la estrategia del control. El Estatuto de Autonomía de Catalunya aprobado en 2006 en su artículo 136.a atribuyó la competencia exclusiva a la Generalitat de Catalunya sobre la ordenación de la función pública, sin perjuicio del artículo 136.b que, entre su notoriedad, recoge la competencia compartida de desarrollo de los principios ordenadores del empleo público. En base a este articulado, las autoridades educativas catalanas crearon tres tipologías de lugares de trabajo indefinidos concretos: el ordinario (art. 102.2, LEC), el específico o singular (art.115.1 y 123.4, LEC) y los puestos de especial responsabilidad (art.99.2, 102 y 115.2). La novedad proviene de las dos últimas categorías, ya que la ordinaria es la que equivale a la carrera funcionarial tradicional. El lugar de trabajo específico es aquel que exige, como recoge el artículo 123.6 de la LEC, técnicas de trabajo o responsabilidades especiales de acuerdo con las plantillas de personal. En el caso de los lugares de especial responsabilidad, recogidos en el artículo 102.1 y 115.2 de la LEC, son profesores que forman parte del equipo de los órganos de gobierno del centro para desarrollar el proyecto educativo. Por tanto, la figura de lugares específicos creados por

los planes estratégicos ha dado lugar a una nueva categoría respaldada legalmente con rango de ley y junto con los lugares de especial responsabilidad, se fomenta que la plantilla docente se adecue al proyecto educativo de cada centro. Por tanto, un ejemplo más de la remodelación administrativa que ha conllevado la implementación de la estrategia del control de la nueva gestión pública.

Retomando la capacidad del equipo directivo de un centro escolar para elegir a parte de su plantilla de personal, de forma excepcional y en los casos de los centros educativos clasificados de alta complejidad, como relatase el Jefe de la Subdirección General de la Función Directiva de los Centros Docentes, se les permite a los equipos directivos de los centros participar en la selección del personal ordinario. En sus propias palabras:

Se'ls hi dóna l'opció als centres de màxima complexitat d'entrevistar a docents per qualsevol lloc de treball. Imagina't un centre amb certa especialitat, no tothom es vàlid per anar a treballar en aquell entorn. Per tant, és bo pel centre. A més a més són llocs que hi va gent perquè li toca, però al cap d'un any marxa i tota la feina que has fet es perd. Doncs la idea és que aquests centres també, a través d'entrevistes, puguin buscar a aquells docents més adequats. Siguin per un lloc en perfil o no. És l'únic cas que, per llocs ordinaris, es pot triar el docent²¹⁹. (SDG_Vilarrubí, 2018)

En este marco, Francesc Colomé, secretario de políticas educativas con el conseller del Pozo y el conseller Maragall, relatava con entusiasmo una experiencia que vivió como inspector en la que un centro escolar de alta complejidad pudo participar en la elección de uno de sus docentes y resultó fructífero al buscarse al docente idóneo para el centro:

²¹⁹ Traducción propia: «Se les da la opción a los centros de máxima complejidad de entrevistar a docentes para cualquier puesto de trabajo. Imagínate un centro con cierta especialidad, no todo el mundo es válido para ir a trabajar en ese entorno. Por lo tanto, es bueno por el centro. Además, son lugares que va gente que le toca, pero al cabo de un año se va y todo el trabajo que has hecho se pierde. Pues la idea es que estos centros también a través de entrevistas puedan buscar a aquellos docentes más adecuados. Sean para un lugar en perfil o no. Es el único caso que, para lugares ordinarios, se puede elegir el docente» (SDG_Vilarrubí, 2018).

Jo em vaig trobar que en una de les escoles on jo era inspector, va entrar una directora nova i era una escola que tenia moltes complicacions. I vam intentar fer un projecte nou i aquest projecte nou comportava la possibilitat de contractar una persona per la via d'un concurs específic. Aleshores, la directora que era una noia molt jove em va dir: Jo no em veig amb cor de triar un mestre nou. Què et fa res ajudar-me? I jo li vaig dir: no, no em fa res. I llavors, vam fer la convocatòria. Ella i jo vam entrevistar a sis mestres diferents que ens explicaven quin era el seu projecte, en una escola on hi havia molts gitanos. I va ser espectacular, es van presentar sis mestres motivats. Va entrar el primer, i jo vaig dir "ja el tenim", però va entrar el segon i encara era millor, i va entrar el tercer, espectacular. Va ser increïble. I no li vam fer cap pregunta sobre que diu article vint-i-quatre de la llei no-se-què ni que deia el currículum de no-se-cuants. Ells ens explicaven com afrontarien això, la seva experiència, el seu saber, les seves idees, etc. Va ser extraordinari²²⁰. (SP_Colomé, 2018)

Como relata el secretario de políticas educativas, la selección de docentes en base al principio de idoneidad es esencial en centros de elevada complejidad, ya que como también expusiera la consellera Ruiz « [...] en un centre d'alta complexitat, generalment, va l'últim de la llista. Perquè va per puntuació i aquest no t'ho demana ningú i, per tant, l'últim que arriba va allà. Clar, en un centre de màxima complexitat ha d'anar algú que tingui ganas de treballar en un centre com aquest²²¹» (C_Ruiz, 2018). Por tanto, en los centros de alta complejidad se necesita un profesorado motivado y con altas

²²⁰ Traducción propia: «Yo me encontré que en una de las escuelas donde yo era inspector, entró una directora nueva y era una escuela que tenía muchas complicaciones. E intentamos hacer un proyecto nuevo y este proyecto nuevo conllevaba la posibilidad de contratar a una persona por la vía de un concurso específico. Entonces, la directora que era una chica muy joven me dijo: Yo no me veo con la suficiente confianza para elegir un maestro nuevo. ¿Qué te importaría ayudarme? Y yo le dije: no, no me importa. Y entonces, hicimos la convocatoria. Ella y yo entrevistamos a seis maestros diferentes que nos explicaban cuál era su proyecto, en una escuela donde había muchos gitanos. Y fue espectacular, se presentaron seis maestros motivados. Entró el primero, y yo dije "ya lo tenemos", pero entró el segundo y aún era mejor, y entró el tercero, espectacular. Fue increíble. Y no le hicimos ninguna pregunta sobre que dice artículo veinticuatro de la ley no-se-qué ni que decía el currículo de no-se-cuants. Ellos nos explicaban cómo afrontarían esto, su experiencia, su saber, sus ideas, etc. Fue extraordinario» (SP_Colomé, 2018).

²²¹ Traducción propia: «[...] en un centro de alta complejidad, generalmente, va el último de la lista. Porque va por puntuación y este no se lo pide nadie y, por tanto, el último que llega va allí. Claro, en un centro de máxima complejidad debe ir alguien que tenga ganas de trabajar en un centro como ese» (C_Ruiz, 2018).

expectativas para convertirse en referentes para sus alumnos y alumnas. Como afirmase de Rita Pierson (2013) «Cada niño se merece un campeón, un adulto que nunca renuncie a ellos, que entienda el poder de la conexión e insista en que se pueden convertir en lo mejor que pueden ser».

Además, la asignación de docentes en base al principio de idoneidad sería, como muestra la política educativa de Finlandia, una medida beneficiosa si se aplicase al resto de centros, sean o no de alta complejidad, para fomentar la coherencia de las plantillas del profesorado conforme al Proyecto Educativo de Centro. No obstante, la regulación de la función pública lo obstaculiza y existe resistencia sindical al respecto. Los sindicatos educativos esgrimen el argumento que esta práctica favorece el amiguismo en la contratación. Esta realidad podría darse en algunos casos y sería perjudicial para el bien del alumno en aquellos casos en los que la dirección priorizase el interés personal ante el interés del alumnado y eso perjudicase la calidad de la educación o el incumplimiento de los objetivos fijados en el Proyecto Educativo de Centro. Por eso, es imprescindible aplicar la estrategia de las consecuencias para desincentivar este comportamiento y en el caso que se produzca, tomar medidas excepcionales al respecto como el cese del director o directora del centro educativo, como en el caso finés.

Esta normativa relativa a la capacidad del director para seleccionar al profesorado procede del artículo 102 de la LEC que establece que la dirección de un centro puede proponer a la administración plazas docentes con un determinado perfil en función de su proyecto educativo. En este caso, la competencia sigue recayendo en el Departament d'Ensenyament, ya que como consta en el artículo. 49, es el organismo encargado de definir la plantilla docente. Sin embargo, otorga la potestad a los centros de realizar propuestas. Por tanto, los directores y directoras de los centros educativos de Catalunya no disponen de una autonomía a la finlandesa, pero sí que disponen de una mayor autonomía que otras comunidades autónomas de España. En ese sentido, la nueva legislación ha iniciado una sustitución del principio de antigüedad, característico de la administración educativa tradicional, por el principio de idoneidad, rasgo propio de la nueva gestión

pública. Al mismo tiempo, responde a una de las demandas de parte de la comunidad educativa expuesta en el año 2000 en la Conferencia Nacional de Educación. En ningún caso a eliminado el proceso de oposiciones para acceder al funcionariado, sino que ha intentado primar la idoneidad del profesorado en el centro receptor ante el simple criterio de la antigüedad en la bolsa de trabajo.

5.2.3 Capacitación de la comunidad: implicando a la comunidad escolar

Otra de los procedimientos de la estrategia del control que han aplicado las autoridades educativas de Catalunya ha estado la capacitación de la comunidad. Recordemos que dicha herramienta, como recogiesen Osborne y Plastrik (2003: 485), consiste en trasladar parte de control de la decisiones y responsabilidades desde un organismo (el centro educativo) a la comunidad (en nuestro caso, las familias, entidades sociales o ayuntamientos) mediante la creación de un mecanismo de reparto de poder entre el organismo y la comunidad. Concretamente, unos de los procedimientos que engloba dicha herramienta son los acuerdos de capacitación que consisten en un documento que plasma «el entendimiento alcanzado para el reparto de poder entre un organismo gubernamental y un grupo «capacitado» de la comunidad, y en ellos se estipula las responsabilidades de ambas partes» (Osborne y Plastrik, 2003: 512). En el caso de Catalunya, la Carta de Compromiso Educativo (*Carta de Compromís Educatiu*, en catalán) es la aplicación de los mencionados acuerdos de capacitación. Veámoslo en detalle.

Desde la LODE se ha fomentado la participación de las familias en los centros escolares, ya que la familia es un agente educador muy relevante para el éxito educativo de los alumnos. Por ello, las diversas leyes educativas españolas han puesto énfasis en su participación. Concretamente, la LOE en su artículo 121.5 establece que «Los centros promoverán compromisos educativos entre las familias o tutores legales y el propio centro en los que se consignent las actividades que padres, profesores y alumnos se comprometen a desarrollar para mejorar el rendimiento

académico del alumnado». En base a este artículo, las autoridades políticas de Catalunya crearon la figura de la Carta de Compromiso Educativo, definida como «el referent per al foment de la convivència, vincula individualment i col·lectivament els membres de la comunitat educativa del centre²²²» (art.31.1, LEC). Así, la Carta de Compromiso Educativo es un documento en el que se expresan los acuerdos entre el centro escolar y las familias, concretamente las responsabilidades que ambos actores educativos asumen para contribuir a la mejora del proceso educativo. Por ello, dicho documento es firmado por el director o directora del centro escolar y las familias (art. 24.1, Decreto 102/2010).

En este marco, la LEC establece en sus artículos 21.1²²³ y en el 20.2²²⁴ que las familias y el profesorado deben de participar en la elaboración de dicha carta. Su participación, desde el punto de vista de la gestión pública, es imprescindible como consecuencia de ser un acuerdo que establece cuáles van a ser las responsabilidades de cada uno de los actores en el aprendizaje de los menores. Dado que cada centro escolar tiene una realidad social distinta, las autoridades educativas de Catalunya dotan de autonomía a los centros educativos para determinar el contenido de dicho documento. La legislación solo establece los siguientes siete requisitos (art.7, Decreto 102/2010):

²²² Traducción propia: «El referente para el fomento de la convivencia, vincula individualmente y colectivamente a los miembros de la comunidad educativa del centro» (art.31.1, LEC).

²²³ Artículo 21.1, LEC: «Los centros, en el marco de lo establecido en el título I y de acuerdo con sus proyectos educativos, deben formular una Carta de Compromiso Educativo, en la que han de expresar los objetivos necesarios para lograr un entorno de convivencia y respeto por el desarrollo de las actividades educativas. En la formulación de la carta participan la comunidad escolar y, particularmente, los profesionales de la educación y las familias» [Traducción de la autora].

²²⁴ Artículo 20.2, LEC: «Por medio de la Carta de Compromiso Educativo se debe potenciar la participación de las familias en la educación de los hijos. Las familias deben aceptar compartir los principios que inspiran la carta. El Departament debe impulsar las orientaciones que determinan los contenidos para la elaboración de la carta, que deben respetar los derechos y las libertades de las familias recogidos en las leyes» [Traducción de la autora].

(a) En aplicación del proyecto educativo, cada centro debe formular una Carta de Compromiso Educativo con las familias.

(b) La Carta de Compromiso Educativo debe expresar los compromisos que cada familia y el centro se avienen a adquirir en relación con los principios que la inspiran, y que deben ser los necesarios para garantizar la cooperación entre las acciones educativas de las familias y la del centro educativo en un entorno de convivencia, respeto y responsabilidad en el desarrollo de las actividades educativas.

(c) Los compromisos expresados en cada carta se entienden en el marco del respeto a los derechos y las libertades de las familias recogidos en las leyes y presuponen el respeto de la familia al carácter propio del centro.

(e) Los compromisos se referirán, como mínimo, al seguimiento de la evolución de los alumnos y alumnas, a la aceptación de los principios educativos del centro, en el respeto a las convicciones ideológicas y morales de la familia en el marco de los principios y valores educativos establecidos en las leyes, a la adopción de medidas correctoras en materia de convivencia y la comunicación entre el centro y la familia.

(f) Los contenidos comunes de la Carta de Compromiso Educativo son elaborados por el centro, en el marco de las orientaciones del Departament d'Educació, con la participación de la comunidad escolar, y son aprobados por el consejo escolar. La carta puede incluir compromisos específicos adicionales, que ambas partes convengan en el marco del proyecto educativo y de acuerdo con los principios y valores educativos establecidos en las leyes, y es revisada periódicamente en los términos y plazos que acuerden el centro y el padre, madre o tutor legal. La actualización de la carta se debe realizar, al menos, al inicio de cada etapa educativa.

(g) La Carta de Compromiso Educativo y sus modificaciones es firmada por la dirección del centro público o por la persona titular del centro privado concertado o, en su nombre, para quienes dispongan las normas de organización y funcionamiento del centro, y por padre, madre o tutor legal

del alumno o alumna. De la carta firmada debe quedar constancia documental en el centro y en la familia.

(h) La aplicación de este artículo es preceptivo en las enseñanzas de educación infantil y en la educación básica, y aconsejable en el resto de enseñanzas en que sea relevante la implicación de la familia en la educación escolar.

Asimismo, la dirección del centro educativo es la encargada de impulsar la formulación de la Carta de Compromiso Educativo (art.7.a, Decreto 155/2010), asegurar su aplicación (art.6 c, Decreto 155/2010) y garantizar la relación y cooperación con las familias (art.7.a, Decreto 155/2010). De modo que la carta no es un simple trámite burocrático, sino que tiene implicaciones para el centro educativo y las familias. Ejemplo de ello es que, si el alumno o la alumna comete alguna irregularidad que no perjudica gravemente la convivencia, se adoptan las medidas que se incluyen en la Carta de Compromiso Educativo y las normas de organización y funcionamiento del centro (art.35.1, LEC). Al mismo tiempo, la Carta de Compromiso Educativo promueve que las familias y los centros escolares trabajen conjuntamente y en la misma dirección.

Más allá de la Carta de Compromiso Educativo, las autoridades educativas de Catalunya han sido conscientes de la importancia de la comunidad, interpretada en sentido amplio, en la construcción de una política educativa de excelencia. Ejemplo de ello son los *Planes Educativos de Entorno*; las *Zonas Educativas*; el *Proyecto Escuela y Familia. Juntos por la Educación*; y, el *Servicio Comunitario para los Alumnos de Secundaria Obligatoria*.

Los Planes Educativos de Entorno (*Plans Educatius d'Entorn*, en catalán) es una iniciativa promovida durante la legislatura de la consellera Marta Cid en el periodo álgido de recepción de estudiantes inmigrantes. Su función es fomentar la cooperación entre los diferentes agentes sociales en el proceso educativo y atender de forma más adecuada a la inmigración. Así, se configura como una propuesta conjunta entre el Departament

d'Ensenyament y los ayuntamientos con la colaboración de los centros educativos, los servicios educativos territoriales y la red asociativa local, con el fin de mejorar los resultados académicos de los estudiantes y la cohesión social. Concretamente, la propuesta se concreta en siete actividades, dirigidas a aquellos alumnos y alumnas de entre cero y dieciocho años, con especial relevancia, aquellos con riesgo de exclusión social o alumnado inmigrante recién llegado al territorio catalán. Las actuaciones son:

(a) La acogida de alumnado y de sus familias: Esta actuación permite que cuando llega un alumno o alumna nuevo al centro sin la competencia lingüística catalana adquirida, un miembro de la comunidad que habla su idioma materno o paterno y, a la vez catalán, acompaña al alumno o la alumna durante sus primeros días en el centro y se encarga de la traducción entre el estudiante, el profesor y el resto de los compañeros de clase. Esta misma persona también interviene en las relaciones entre el centro escolar y la familia con el fin de que la comunicación sea posible y fructífera.

(b) Optimización e incentivación de la escolarización: con el fin de ayudar a los estudiantes con los deberes escolares, el centro escolar habilita monitores que ayudan a los estudiantes a realizar dichas tareas escolares y reforzar aquellas materias en las que presentan mayores dificultades.

(c) Acompañamiento académico y profesional: esta actuación promueve un asesoramiento académico y profesional que se explicita en actividades como la que incluye que, durante la escolarización secundaria, los estudiantes tienen la posibilidad de hacer prácticas en empresas o servicios del municipio con el fin de que conozcan en qué sector quieren desarrollar su futura carrera profesional.

(d) Respuesta a las demandas sociales: la escuela debe estar abierta al barrio y, por tanto, no cerrada en sí misma. Para ello, por ejemplo, las bibliotecas de las escuelas están abiertas a la comunidad. De modo que se crea un ambiente de aprendizaje intergeneracional.

(e) Actividades complementarias, extraescolares o de vacaciones: consiste en fomentar el aprendizaje más allá de las horas lectivas y los muros del centro escolar. Así, se fomenta que las asociaciones del barrio promuevan el teatro, la lectura u otras actividades en espacios públicos.

(f) Espacios de reunión y convivencia: son espacios en los que las familias del centro escolar exponen sus preocupaciones sobre la educación de sus hijos y se debaten formas de abordarlas. Así, el diálogo entre el centro escolar y las familias es fomentado.

(g) Sensibilización y formación: son sesiones de formación abiertas a la comunidad escolar con el fin de potenciar el uso de la lengua catalana, la cohesión social y la educación multicultural. Asimismo, se promueve el trabajo en red hacia los mismos objetivos.

Los Planes Educativos de Entorno fueron la base para la creación de las Zonas Educativas reguladas por el artículo 176 de la LEC. Las Zonas Educativas (*Zones Educatives*, en catalán) podríamos definir las como un mecanismo de cooperación entre los centros educativos, el Departament d'Educació, la administración local y otros agentes sociales y educativos del territorio con el fin de mejorar la calidad de la política educativa. En este marco, suponían una reordenación del mapa organizativo basado, hasta la fecha, en las diez circunscripciones que conforman los servicios territoriales. Específicamente, las Zonas Educativas consistían en dieciocho nuevas agrupaciones nuevas, que se sumarían a las diez circunscripciones que forman los servicios territoriales. Su promulgación respondió a una iniciativa del equipo del conseller Ernest Maragall con la meta de profundizar en la descentralización educativa, es decir, en la aplicación de la estrategia del control, responsabilizando y haciendo partícipes de la educación a cuatro grandes actores: la administración educativa; los ayuntamientos; las entidades de ocio; y la red de escuelas y institutos públicos y concertados (Maragall y Colomé, 2013: 80). El objetivo era romper la división de actuación entre los diferentes actores y que empezasen a trabajar conjuntamente, colaborando entre ellos. Así, se buscaba implementar una

estrategia del control a la finlandesa, es decir, que involucra a las autoridades municipales y a la comunidad escolar y municipal en su conjunto. En sus propias palabras:

Una xarxa per compartir, coordinar, sumar esforços i recursos, on totes les unitats estiguessin presents i en fossin protagonistes efectius: escoles i instituts, llars d'infants, formació professional i artística, centres públics i concertats, educació especial, ajuntaments i comarques, inspecció i administració educativa²²⁵,...(Maragall y Colomé, 2013: 82)

Donar consistència al territori i obligar a les escoles a conèixer i a entendre's entre elles, implicant als ajuntaments en el seu funcionament i en l'adequació del sistema. Donar-se a conèixer entre elles, a escoles públiques i concertades. Volíem trencar els murs²²⁶. (C_Maragall, 2018)

Las Zonas Educativas se implementaron, en forma de plan piloto, antes de que fueran recogidas en la legislación educativa catalana, mediante la Resolución EDU/307/2008, de 3 de octubre. No obstante, y, a pesar que las experiencias piloto estuvieron muy valoradas tanto por sus protagonistas como por los representantes de los servicios territoriales del Departament que participaron (Martínez y Albaigés, 2013: 347), la llegada de la consellera Irene Rigau al Departament d'Ensenyament paralizó su implementación mediante la Resolución ENS/704/2011, de 15 de marzo. Lo cierto es que la coalición política CiU era reacia a otorgar poder de decisión a los ayuntamientos en materia educativa, aunque eran partidaria de fomentar la colaboración entre los diferentes centros escolares y la colaboración entre

²²⁵ Traducción propia: «Una red para compartir, coordinar, sumar esfuerzos y recursos, donde todas las unidades estuvieran presentes y fueran protagonistas efectivos: escuelas e institutos, guarderías, formación profesional y artística, centros públicos y concertados, educación especial, ayuntamientos y comarcas, inspección y administración educativa, ...» (Maragall y Colomé, 2013: 82).

²²⁶ Traducción propia: «Dar consistencia al territorio y obligar a las escuelas a conocerse y a entenderse entre ellas, implicando a los ayuntamientos en su funcionamiento y en la adecuación del sistema. Darse a conocer entre ellas, a escuelas públicas y concertadas. Queríamos romper los muros» (C_Maragall, 2018).

los diferentes actores. Como relatase el que fue uno de los secretarios de políticas educativas de la consellera, Lluís Font:

No creiem que la municipalització de l'educació fos positiva, però sí creiem en l'aliança entre administracions. Evidentment que l'administració local té un paper en l'ecosistema d'un centre i, fins i tot, en l'ecosistema d'una comarca [...] Vam prioritzar les xarxes de centres que entre iguals cooperen, més que estructures organitzatives que requereixen gent dedicada en això. Dit això, la idea de zones educatives no és dolenta, però s'ha d'anar en compte de no crear estructures burocràtiques²²⁷. (SP_Font, 2018)

Cabe destacar que la consellera Irene Rigau y su equipo promulgaron el mencionado Plan de Ofensiva de país a favor del éxito escolar con el fin de reducir el fracaso escolar. Entre las diferentes medidas que se contemplaron en dicho plan, una de las líneas de actuación era la implicación y el compromiso de las familias en la evolución académica y personal del estudiante. En base a esta línea, se creó la aplicación informática Escuela y familia. Juntos por la Educación (*Escola i Família. Junts per l'Educació*, en catalán), en la que las familias tenían acceso a orientaciones y recursos para acompañar al alumno o la alumna en el proceso educativo y en la participación en los centros escolares²²⁸. Asimismo, se impulsó el Servicio Comunitario para los Alumnos de Secundaria Obligatoria (*Servei Comunitari per als Alumnes de Secundària Obligatòria*, en catalán) con el fin de que los alumnos pusieran en práctica el conocimiento adquirido en el instituto en las empresas, asociaciones o servicios municipales con el fin de adquirir también un compromiso cívico. Así, los centros receptores de alumnos se hacían también responsables de la instrucción del estudiante. Respecto al

²²⁷ Traducción propia: «No creíamos que la municipalización de la educación fuera positiva pero sí creíamos en la alianza entre administraciones. Evidentemente que la administración local tiene un papel en el ecosistema de un centro e, incluso, en el ecosistema de una comarca [...] Priorizamos las redes de centros que entre iguales cooperan, más que estructuras organizativas que requieren gente dedicada en esto. Dicho esto, la idea de zonas educativas no es mala, pero hay que tener cuidado de no crear estructuras burocráticas» (SP_Font, 2018).

²²⁸ En el siguiente enlace, se puede visualizar el contenido de la aplicación: <http://xtec.gencat.cat/web/.content/comunitat/escolaifamilia/aplicacio/ESCOLA-I-FAMILIA.pdf> (Consulta: 30.10.18)

servicio comunitario está previsto que, para el curso 2019-2020, todo el alumnado de los centros educativos catalanes haya realizado, como mínimo, una actividad de servicio a la comunidad.

5.3 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL CLIENTE

La estrategia del cliente, como se ha recogido en el marco teórico de la presente investigación y se ha observado su aplicación en la política educativa de Finlandia, consiste en fijar el alumno o la alumna en el centro gravitatorio de la política educativa. Establecer al estudiante como el eje de la acción de la política educativa significa que, a parte de priorizar su beneficio ante otros intereses, todos los profesionales y servicios cooperan para que el niño o la niña pueda desarrollar su potencial y talento durante su escolarización. Para ello, Finlandia aplica en su gestión educativa valores como la igualdad, la equidad y la excelencia, creando una red de servicios educativos y sanitarios que confluyen en el centro educativo. En el caso de Catalunya, las autoridades educativas están empezando a diseñar e implementar, aún de forma tímida, la estrategia del cliente mediante el fomento, principalmente, del valor de la equidad. Ejemplo de ello, es la aprobación en 2017 de la creación del Observatorio de la Equidad en el Sistema Educativo no Universitario (*Observatori de l'Equitat en el Sistema Educatiu no Universitari*, en catalán).

Recordemos brevemente que los fineses entienden el valor de la equidad como un reconocimiento de las diferencias entre los estudiantes. Por tanto, saben que no todos los alumnos son iguales, ni parten de la misma situación y que, por consiguiente, algunos recibirán más ayuda que otros. Sin embargo, los educadores finlandeses creen que todos los alumnos y alumnas tienen talento y potencial, únicamente que, en ocasiones, algunos alumnos o alumnas necesitan una pequeña ayuda para desarrollarlo. Así, la política educativa finesa implementa una serie de medidas de acompañamiento para ciertos alumnos y alumnas. Dichas medidas están

diseñadas para impulsar al estudiante hacia un mayor rendimiento académico y de bienestar, pero sin erosionar el valor de la igualdad, sin catalogar a los alumnos según sus habilidades y sin reducir las expectativas académicas de los jóvenes. De ahí que, una parte importante del acompañamiento escolar, se realice en las escuelas ordinarias, preferentemente dentro de las clases comunes y, a la vez, exista un equipo sanitario y una red de servicios que convergen dentro de las instituciones educativas.

El Departament d'Ensenyament está recientemente implementando medidas que se dirigen hacia la misma dirección que la política educativa finesa, mediante múltiples programas y acciones. Entre ellos destacan el Programa de Apoyo Escolar Personalizado (*Suport Escolar Personalitzat*, (SEP), en catalán). El conocido como SEP fue un programa promovido por la consellera Rigau con el fin de reducir la tasa de fracaso escolar (de ahí que formase parte del Plan de Ofensiva de país a favor del éxito escolar) y fue promulgado tras conocer las medidas implementadas en Finlandia de atención individualizada al alumnado. En este sentido, la consellera d'Ensenyament Ruiz, que en el momento de la implementación de dicho programa ejercía el cargo de directora general de Atención a la Familia y Comunidad Educativa del Departament d'Ensenyament, reconocía en las siguientes palabras la influencia finesa en el diseño del mencionado programa:

Vam fer el suport escolar personalitzat, que és bastant copiat de Finlàndia [...] A Finlàndia vam veure perfectament, tot i que alguns ja ho preveiem, que si un nen que té un problema per més hores que li poses a nivell curricular, no solucionarà el problema. El que has de fer és atacar el problema²²⁹. (C_Ruiz, 2018)

²²⁹ Traducción propia: «Creamos el apoyo escolar personalizado, que está bastante copiado de Finlandia [...] En Finlandia vimos perfectamente, aunque algunos ya lo preveíamos, que si un niño tiene un problema, por más horas que le pongas a nivel curricular, no se solucionará el problema. Lo que tienes que hacer es atacar el problema» (C_Ruiz, 2018).

La experiencia finesa mostró a las autoridades educativas del Departament que la mejora de las competencias de los alumnos y las alumnas no se conseguía mediante, únicamente, la variable tiempo (más horas de clase) sino a través de la identificación precoz e individualizada de las dificultades. En este sentido, las evaluaciones diagnósticas y de competencias básicas realizadas por el Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo ponían de manifiesto carencias en la comprensión lectora y matemática de los alumnos de primaria y secundaria. Ante tal contexto, el Departament d'Ensenyament lanzó el programa SEP que consistía en un refuerzo, principalmente, de la competencia lectoescritura y lógica-matemática en la educación de infantil y de primaria. Este refuerzo se realizaría con el trabajo de dos profesores por aula y con la creación de grupos reducidos para atender aquellas dificultades más concretas.

Vemos así, como el programa SEP se basa en la experiencia finesa en la que las dificultades de aprendizaje se intentan tratar en la escuela comprensiva mediante dos profesores en el aula. El hecho de que existan dos profesores por aula, no solo permite atender de forma más individualizada las dificultades de los alumnos, sino que rompe una concepción de la docencia como una profesión aislada y se empieza a sembrar una concepción colaborativa, en la que todos los docentes trabajan conjuntamente para ofrecerle el mejor servicio al niño o la niña.

En el caso de secundaria, en Catalunya se implementa un programa similar pero solo para aquellos alumnos que cursan el primer curso de la educación secundaria obligatoria. El programa se conoce como Programa Intensivo de Mejora (*Programa Intensiu de Millora* (PIM), en catalán) y consiste en la creación de grupos flexibles, de un mínimo de diez estudiantes, que reciben un refuerzo en la competencia lectoescritura y lógica-matemática. El programa, aunque fomenta la atención individualizada, tiene una relevante carencia si lo comparamos con el caso finés y con el programa SEP. En el PIM, los alumnos reciben el acompañamiento escolar fuera del grupo de clase ordinario durante unas horas, como medida principal. En Finlandia, por el contrario, se intenta que el soporte sea dentro de la clase primordialmente

para no estigmatizar a los alumnos y alumnas que reciben dichos servicios en una edad tan compleja y vulnerable como es la adolescencia. Así que, si se pretende seguir el caso finés y conseguir sus resultados, se debería modificar este programa y extenderlo a toda la educación secundaria, no reducirlo únicamente a los alumnos de primero de la ESO, y fomentar la ayuda dentro de la clase ordinaria²³⁰.

Otro de las iniciativas del Departament d'Ensenyament en términos de equidad, y que tienen una influencia considerable de la política educativa finlandesa, es la instauración de la escuela inclusiva mediante el Decreto 130/2017. A partir de ahora, los estudiantes con discapacidad no severa serán escolarizados por defecto en los centros educativos ordinarios y, excepcionalmente, asistirán a los centros de educación especial los jóvenes con discapacidades severas o aquellos en los que el equipo de asesoramiento pedagógico (EAP) lo aconseje y las familias estén de acuerdo en escolarizarlos en dichos centros. Así, en los centros ordinarios dichos alumnos y alumnas recibirán un diferente acompañamiento según el nivel de discapacidad o dificultad planteada. Así, se estipulan tres tipos de atención (similar a la tipología que se aplica en los centros fineses): la atención universal, la adicional y la intensiva. En el caso de la ayuda universal se ofrece a todos los alumnos y alumnas de un centro educativo y engloban prácticas preventivas y proactivas que buscan ayudar al estudiante a superar las dificultades en el proceso de aprendizaje; en el caso de la ayuda adicional, se ofrece a aquellos alumnos con dificultades de mayor nivel y que requieren una repuesta sanitaria, social o judicial para garantizar su bienestar y éxito educativo; finalmente, la ayuda intensiva, se focaliza en aquellos alumnos con riesgo de un abandono escolar prematuro, con necesidades especiales o con altas capacidades que requieren una atención amplia, profunda y con mayor intensidad.

²³⁰ Cabe poner de manifiesto que existe evidencia científica que muestra que la actuación educativa de éxito de los grupos interactivos es una de las prácticas educativas de organización de clase que ofrece mejores resultados académicos (Flecha, 2015).

Este fomento de la escuela inclusiva ha sido una de las grandes apuestas de la consellera Ruiz y su equipo (si bien, el decreto fue aprobado durante el mandato de la consellera Ponsatí), que apostaron por concentrar en el centro educativo los diferentes servicios educativos que giran en torno el bienestar del estudiante. Contrariamente a la departamentalización que fomenta el modelo de gestión weberiano, la consellera siempre ha buscado una gestión pública basada en la nueva gestión pública, en la que exista una colaboración entre los diferentes departamentos para facilitarle el acceso a los recursos al usuario y atender sus problemáticas de forma veloz y eficazmente. En sus propias palabras:

Estem en un país on cada departament i cada institució és molt gelosa, digue'm-ho així, de la seva política. El que no és lògic és que no posem al centre la persona, sinó que posem al centre els recursos. I llavors, la persona ha d'anar aquí a buscar la beca menjador, ara allà per l'ajuda de l'habitatge i ara allà per no se què. Més d'una vegada, algun ajuntament m'ha dit que l'escola ha de ser el centre i tots els recursos allà. Jo no entenc perquè els centres d'estimulació precoç han d'estar fora. Podria ser interessant que estiguessin dins del centre perquè tu tindries nens de zero a sis anys que si veus que tenen un problema, doncs tenen allà l'especialista. El mateix amb els treballadors socials. Benestar el tenim fora de l'escola, però millor que estigui a l'escola perquè algú de la família sempre va a l'escola. Però cadascú és molt gelós. En aquest país encara no hem sabut construir polítiques conjuntament enfocant-les a la persona²³¹. (C_Ruiz, 2018)

²³¹ Traducción propia: «Estamos en un país donde cada departamento y cada institución es muy celosa, digámoslo así, de su política. Lo que no es lógico es que no pongamos en el centro la persona, sino que pongamos en el centro los recursos. Y entonces, la persona tiene que ir aquí a buscar la beca de comedor, ahora allí para la ayuda de la vivienda y ahora allí para no se qué. Más de una vez, algún ayuntamiento me ha dicho que la escuela debe ser el centro y todos los recursos allí. Yo no entiendo porque los centros de estimulación precoz deben estar fuera. Podría ser interesante que estén dentro del centro porque tú tendrías niños de cero a seis años que, si ves que tienen un problema, pues tienen allí el especialista. Lo mismo con los trabajadores sociales. Bienestar lo tenemos fuera de la escuela, pero mejor que esté en la escuela porque alguien de la familia siempre va a la escuela. Pero cada uno es muy celoso. En este país todavía no hemos sabido construir políticas conjuntamente enfocándonos en la persona» (C_Ruiz, 2018).

Como muestra el caso finlandés, una política educativa de excelencia solo es posible edificarla si ponemos al niño y la niña en el centro de la política educativa. Y eso conlleva que en términos de gestión administrativa debemos de abandonar la cultura compartimentada y segmentada en departamentos de la administración pública tradicional. Debemos de transitar hacia una nueva gestión pública con la gobernanza de los departamentos gubernamentales, que trabajen de forma colaborativa.

Un ejemplo de intento de transitar hacia una nueva gestión pública fue la propuesta de que todos los centros escolares de Catalunya pudiesen pedir a las familias un informe pediátrico, expedido por los pediatras del servicio de CatSalut, sobre el estado de salud de los alumnos que iniciaban su escolarización en infantil. Dicha iniciativa, aunque en un principio encontró, por un lado, la oposición de algunas familias que alegaban que erosionaba la confidencialidad de los expedientes médicos y, por otro lado, las resistencias del Departament de Salut, finalmente se consiguió implementar. Como reconociese la directora general de Atención a la Familia y Comunidad Educativa del Departament d'Ensenyament y, posteriormente, consellera d'Ensenyament, Meritxell Ruiz:

Vam demanar un informe mèdic per entrar a P3 i se'ns van posar molts en contra, fins i tot, les famílies [...] els professors es podien trobar amb un nen amb moltes mancances però, clar, no sabien si era per l'àmbit social o és que hi havia un altre problema. Ens vam trobar amb nens que no aprenien a llegir perquè no veien bé però, clar, mai els havien fet una revisió. Doncs si tot això es fa al centre, el docent tindria més informació, i el metge el tindria allà²³². (C_Ruiz, 2018)

²³² Traducción propia: «Hicimos un informe médico para entrar a P3, se nos pusieron muchos en contra, incluso, las familias [...] el profesor se podría encontrar con un niño con muchas carencias, pero, claro, no sabía si era consecuencia del ámbito social o es que había otro problema. Nos encontramos con niños que no aprendían a leer porque no veían bien, pero, claro, nunca les habían hecho una revisión. Pues si todo esto se hace en el centro, el docente tendría más información, y el médico lo tendría allí» (C_Ruiz, 2018).

El caso finés muestra la importancia que los diferentes y múltiples servicios sanitarios, sociales y de bienestar converjan en los centros educativos, ya que no solo fomenta la equidad sino también la igualdad. Todos los estudiantes pueden beneficiarse de esos recursos y, a la vez, se cuida del bienestar físico, mental y social del alumno o alumna, esencial para que pueda adquirir de forma provechosa cada una de las enseñanzas. Lo que no beneficia al alumnado es que, en Catalunya, por ejemplo, más del 70% de los alumnos en situación de riesgo de pobreza no puedan, aun solicitando el servicio, ser beneficiarios de las becas comedor. Este hecho se produce como consecuencia de las condiciones restrictivas y heterogéneas establecidas por los consejos comarcales en la concesión de las ayudas (Síndic de Greuges, 2012: 17). Tampoco beneficia tener una pobreza infantil de un 24% (Save the Children, 2018) o que existan problemas en los servicios de continuidad cuando cesa la atención por parte de los centros de desarrollo infantil y atención precoz (CDIAP) o la descoordinación entre dichos centros y los centros de salud mental infantiles y juveniles (CSMIJ) (Síndic de Greuges, 2012: 15). Es imprescindible para el bienestar de nuestros estudiantes y su éxito educativo que se resuelvan las mencionadas deficiencias y las diversas administraciones trabajen conjuntamente para ofrecer servicios públicos eficaces. Trabajar de forma colaborativa en materia educativa, como muestra el caso finlandés, no solo mejora los resultados, sino que transfiere una concepción positiva de la administración pública entre la ciudadanía.

La estrategia del cliente significa que la administración se compromete a ofrecerle el mejor servicio posible al usuario, recordando que la administración pública está al servicio del usuario y no a su propio servicio. La ciudadanía demanda servicios públicos que den respuesta a sus necesidades.

5.3.1 Criterios de servicio al cliente: selección y formación del profesorado de Catalunya

La política educativa de Catalunya ha empezado a aplicar la herramienta de los compromisos de calidad (Osborne y Plastrik, 2003: 317) con el fin de garantizar que todo estudiante recibe una educación de calidad. Para ello, el Departament d'Ensenyament con el Departament d'Universitats han iniciado una reforma en la selección y formación del profesorado catalán, inspirada en la política educativa finlandesa.

Como hemos analizado en el capítulo anterior, las autoridades educativas finlandesas son conscientes de la importancia de disponer de un profesorado de excelencia para contribuir a una política educativa de calidad. Por ello, una de las medidas implementadas ha estado establecer un mecanismo de admisión de postulantes a profesor o profesora en el cual se seleccionan a los candidatos antes de que dé comienzo su capacitación docente, con el fin de seleccionar aquellos estudiantes con buenos expedientes académicos y con unas condiciones psicológicas y habilidades necesarias para la docencia. Este mecanismo de selección está siendo replicado en la política educativa catalana, aún de forma tímida, con el fin de mejorar los niveles de calidad del profesorado catalán. Los cambios en la selección del profesorado fueron impulsados por la consellera Irene Rigau, quien, tras realizar un viaje al mencionado país escandinavo de la mano de Xavier Melgarejo, pudo conocer la importancia de disponer de un profesorado de calidad y las virtudes de dicho mecanismo de selección. En sus propias palabras:

A mi Finlàndia em va reforçar una idea que jo tenia. El centre és el nen i el pilar és el mestre. Nosaltres portàvem molts anys parlant que la falta de qualitat venia determinada per la ratio, per les hores de docència, el sou dels mestres i les condicions laborals de l'ensenyament [...]. Sempre he pensat que la vocació es la unió d'inclinació i el coneixement d'un mestre, això fa a un gran professional. Llavors, Finlàndia em va

demostrar que això ho tenen molt clar i, per això, fan que els millors es dediquin a la docència²³³. (C_Rigau, 2018)

Conocer el sistema de selección implementado en las universidades finlandesas conllevó a que la consellera y su equipo revisasen el proceso de admisión catalán, hallando que en Catalunya existían estudiantes de magisterio que iniciaban la carrera universitaria con ciertas carencias académicas importantes. Como se recogiese en una noticia publicada por el diario *La Vanguardia*, el 70% de los futuros maestros suspendieron en materias básicas (Gutiérrez, 2014). Por tanto, la situación era que los postulantes a profesor no habían aprobado algunas de las materias troncales como castellano, inglés o matemáticas. Así, un porcentaje elevado de los estudiantes iniciaban los estudios de magisterio con carencias en dichas competencias y, una vez graduados, serían quienes enseñarían a los alumnos y las alumnas. Ante tal constatación y consciente del impacto que tenía para las competencias académicas de los estudiantes la existencia de docentes con carencias relevantes en comprensión escrita, lectora o competencia matemática, la consellera Rigau se propuso modificar el proceso de selección para garantizar que los futuros profesores de educación infantil y primaria tuvieran unos requisitos académicos mínimos.

En esta dirección, la consellera Rigau propuso exigir un mínimo de siete puntos sobre catorce puntos en los exámenes de selectividad. Es decir, la consellera proponía que los estudiantes obtuvieran un cinco sobre diez en la prueba de acceso a la universidad. Dicha propuesta fue debatida por los diferentes decanos de las múltiples universidades de Catalunya en una comisión presidida por Claudi Alsina, secretario general del Consejo Interuniversitario de Catalunya. En dicho foro los decanos rechazaron la

²³³ Traducción propia: «A mí Finlandia me reforzó una idea que yo tenía. El centro es el niño y el pilar es el maestro. Nosotros llevábamos muchos años hablando de que la falta de calidad venía determinada por la ratio, por las horas de docencia, el sueldo de los maestros y las condiciones laborales de la enseñanza [...]. Siempre he pensado que la vocación es la unión de inclinación y el conocimiento de un maestro, esto hace a un gran profesional. Entonces, Finlandia me demostró que esto lo tienen muy claro y, por ello, hacen que los mejores se dediquen a la docencia» (C_Rigau, 2018).

propuesta de la consellera alegando que si se aplicase esta medida se quedarían sin buena parte de sus estudiantes, ya que sólo el 10% de los estudiantes de las facultades de educación obtuvo más de un siete en los exámenes de lengua en la selectividad del curso 2011-2012 (Gutiérrez, 2013). En palabras de la consellera: «Vaig reunir els degans i els vaig dir: hauríem de demanar un set per entrar a magisteri. Ells van fer els estudis i es quedaven sense clientela. Quan van veure que perdien alumnes, es van posar histèrics²³⁴» (C_Rigau, 2018). La pérdida de alumnos significaba que se necesitarían menos profesores para impartir docencia, y eso coalicionaba con la capacidad de contratación y crecimiento de los departamentos universitarios. En palabras de Claudi Alsina:

Els primers que es van negar en rodó van ser els degans. Els degans es van negar en rodó perquè donaven com a prioritari mantenir la capacitat de contractació. No importava la qualitat dels alumnes que accedia sinó que accedissin en un número que permetés mantenir el nivell de contractació. Llavors, vaig haver de dissoldre la comissió²³⁵. (CI_Alsina, 2018)

Los motivos del rechazo de los decanos a la propuesta de la consellera, que llevo a incluso a la disolución de la comisión encargada de su estudio, evidencian como en política educativa pueden prevalecer los intereses corporativos de ciertos grupos, legítimos, anteponiéndose a las necesidades del alumnado. Y esto, como demuestra la política educativa finlandesa, es un error si lo que se pretende es edificar una política educativa de calidad. La estrategia del cliente significa poner al usuario, en nuestro caso al alumnado, en el centro de la política educativa. Y eso significa que su beneficio debe anteponerse a los beneficios del resto de actores. Sin embargo, esto no conlleva que el resto de los actores deban salir

²³⁴ Traducción propia: «Reuní a los decanos y les dije: deberíamos pedir un siete para entrar en magisterio. Ellos hicieron los estudios y se quedaban sin clientela. Cuando vieron que perdían alumnos, se pusieron histéricos» (C_Rigau, 2018).

²³⁵ Traducción propia: «Los primeros que se negaron en redondo fueron los decanos. Los decanos se negaron en redondo porque daban como prioritario mantener la capacidad de contratación. No importaba la calidad de los alumnos que accedía, sino que accedieran en un número que permitiera mantener el nivel de contratación. Entonces, tuve que disolver la comisión» (CI_Alsina, 2018).

perjudicados *per se*, sino que se deben de idear y negociar ideas creativas para que las ganancias del usuario no perjudiquen al resto de profesionales. Como veremos próximamente, las preocupaciones de los decanos no se cumplieron en términos generales.

Finalmente, y tras un intenso esfuerzo de las autoridades educativas catalanas, se estableció al niño y la niña como centro de la política educativa y las universidades decidieron establecer unos requisitos mínimos para acceder a la docencia y reducir las plazas universitarias para estudiar magisterio. Esto fue posible gracias a las negociaciones establecidas entre Departament d'Ensenyament y el director general de Universidades de la Generalitat de Catalunya, Lluís Jofre. Ambas administraciones públicas decidieron trabajar en la misma dirección y, ejemplo de ello, fue la creación en mayo de 2013 del programa de Mejora e Innovación en la Formación de Maestros (*Millora i Innovació en la Formació de Mestres* (MIF), en catalán), dirigido el catedrático de Teoría de la Educación de la Universidad de Bracelona, Miquel Martínez.

El programa MIF nació con el mandato de las autoridades educativas de reformar la selección y formación del profesorado mediante la negociación entre todas las universidades públicas y privadas que ofrecían estudios de magisterio en Catalunya. Así, una de las primeras medidas que se consensuaron fue reducir el número de plazas en las universidades catalanas, un total de cuatrocientas sesenta plazas en educación infantil y primaria, y establecer una prueba específica para aquellos estudiantes que querían cursar la carrera de magisterio, fuera de infantil o primaria, en alguna de las universidades de Catalunya.

Entre las diferencias existentes entre el sistema de selección finés y catalán, era evidente que mientras que en Finlandia se seleccionaban a los estudiantes antes de su entrada en las facultades de educación, en Catalunya se realizaba un proceso de selección una vez los estudiantes se graduaban en magisterio, originándose una sobreoferta de docentes y, sobre todo, posibilitando que personas con bajas calificaciones entren a formar

parte de los estudiantes de educación primaria. Esta sobreoferta hacía que los docentes graduados tuvieron dificultades para conseguir un puesto de trabajo en los centros escolares de Catalunya. Si bien es cierto que algunos conseguían dar clases en centros educativos, otros debían de trabajar en otros ámbitos para poder susistir. Como consecuencia, la profesión docente era menos atractiva para los estudiantes más brillantes, ya que sus expectativas laborales eran bajas. Este desajuste entre los graduados en magisterio y la demanda laboral de docentes, hacía que muchos docentes no pudiesen ejercer jamás la docencia. Este desalentador panorama era expuesto por el secretario del Consejo Interuniversitario de Catalunya:

Tu no pots determinar en un país quants mestres necessitaràs, però si has de veure quants ja tens a la borsa de treball. I quan es miren les xifres de Catalunya de mestres en actiu, més la borsa d'interinatge i de persones amb títol que no estan exercint, aquest volum dona per cobrir les necessitats dels propers anys. Per tant, s'ha de ser conscient que una gran part dels estudiants d'avui de magisteri mai podran exercir, en comptes globals. I això és una llàstima²³⁶. (CI_Alsina, 2018)

Esta política pública de seleccionar a los docentes tras su graduación no es solo una gestión poco fructífera de los recursos, sino que tiene impacto en la vida de los estudiantes de magisterio. Un estudiante, generalmente, cuando finaliza sus estudios pretende poder acceder a un lugar de trabajo acorde a su formación para iniciar su carrera profesional. La inexistencia de un lugar de trabajo para él puede generarle frustración y desasosiego, tras realizar el esfuerzo de matricularse en una carrera universitaria y aprobarla. En Finlandia, consciente de lo expuesto, se esfuerzan para que todos los estudiantes de magisterio encuentren un puesto de trabajo como docente tras su graduación, ya que es una recompensa a su esfuerzo. De ahí, que

²³⁶ Traducción propia: «No puedes determinar en un país cuántos maestros necesitarás, pero si tienes que ver cuántos ya tienes en la bolsa de trabajo. Y cuando se miran las cifras de Catalunya de maestros en activo, más la bolsa de interinos y de personas con título que no están ejerciendo, este volumen da para cubrir las necesidades de los próximos años. Por lo tanto, hay que ser consciente de que una gran parte de los estudiantes de hoy de magisterio nunca podrán ejercer, en cuentas globales. Y eso es una lástima» (CI_Alsina, 2018).

las plazas de docente se planifiquen según las necesidades del mercado futuras. Así, las autoridades educativas de Finlandia no solo ofertan pocas plazas de magisterio para seleccionar a los mejores sino que, al estar en consonancia con la demanda laboral, el esfuerzo de los postulantes para entrar a estudiar magisterio y aprobar la carrera, tiene su recompensa. En el caso catalán, finalmente, se fue consciente de ello y se redujeron las plazas. Dicha reducción de plazas, a diferencia de lo pronosticado por los decanos, no ha conllevado grandes cambios en la contratación del personal de los departamentos, excepto en las universidades pequeñas y en alguna universidad privada. En palabras del director del MIF:

A les universitats els preocupava perquè podien perdre places al no omplir els grups. No obstant, no s'ha produït perquè hi ha més demanda que les places existents. Alguna universitat petita sí que ha tingut problemes i alguna universitat privada també. En canvi, a les grans universitats no hem tingut problemes²³⁷. (DMIF_Martínez, 2018)

Como puntualizase el director del MIF, en términos generales, no solo no ha habido un elevado impacto en las plantillas de profesorado de los departamentos universitarios, sino que la demanda de los estudios de magisterio ha sido más alta.

Hasta el curso 2013-2014 el único requisito que debían de reunir los postulantes a docente procedentes de bachillerato era simplemente alcanzar la nota de corte que estipulaba la facultad de educación correspondiente. En el caso de los estudiantes de ciclos formativos, los requisitos eran aún menores, ya que no tenían que pasar por la prueba de selectividad y su nota correspondía con las notas obtenidas en los estudios de ciclo superior. Con el fin de igualar las vías de acceso a la carrera de magisterio y, a la vez, exigir un mínimo de requisitos académicos, el Consejo Interuniversitario de

²³⁷ Traducción propia: «A las universidades les preocupaba porque podían perder plazas al no llenar los grupos. Sin embargo, no se ha producido porque hay más demanda que las plazas existentes. Alguna universidad pequeña sí ha tenido problemas y alguna universidad privada también. En cambio, en las grandes universidades no hemos tenido problemas» (DMIF_Martínez, 2018).

Catalunya aprobó que para el curso 2014-2015 todos los aspirantes debían de superar una prueba específica, la llamada Prueba de Aptitud Personal (*Prova d'Aptitud Personal (PAP)*, en catalán) que entró en vigor en el curso 2017-2018.

La Prueba de Aptitud Personal consistiría en la realización de un examen concreto, que evaluaría dos competencias: la competencia comunicativa y de razonamiento crítico, y la competencia lógica-matemática. Mientras que la competencia comunicativa y de razonamiento crítico evaluaría la comprensión lectora y la aplicación del pensamiento crítico, la competencia lógica-matemática evaluaría la capacidad numérica de los estudiantes para resolver problemas matemáticos. Como vemos, es un examen al estilo finlandés. Concretamente se inspira en los exámenes que se realizaban antes de la introducción del VAKAVA. Esta referencia es fruto de la participación en el programa MIF del académico Xavier Melgarejo, cuyo criterio fue determinante en los cambios en la selección del profesorado en Catalunya. Asimismo, el director y el secretario del programa MIF, el profesor de Pedagogía Internacional de la Universidad de Barcelona, Enric Prats, realizaron también una visita a Finlandia en la que se reunieron con varios académicos de dicho país con el fin de conocer el proceso de selección y formación del profesorado finlandés.

Hasta la puesta en marcha de la mencionada prueba en el curso 2017-2018, que se entiende superada si los estudiantes obtienen un mínimo de cinco puntos sobre diez tras la hacer la media aritmética de los dos exámenes, las universidades decidieron que, de forma transitoria, la PAP quedaba superada si el estudiante obtenía una media de un cinco en el examen de catalán y castellano en la fase general de la selectividad, siempre que obtuviera una calificación igual o superior de cuatro puntos en las pruebas. Este era un requisito tanto para los estudiantes que procedían de bachillerato como los de ciclo formativo. Así, esta medida ocasionaba que los estudiantes procedentes de los ciclos formativos debían de matricularse específicamente en las pruebas de catalán y castellano de la selectividad. La elección de un cinco, aunque pueda parecer una medida poco

contundente si lo comparamos con el país escandinavo, enviaba un mensaje claro a los futuros profesores. Este mensaje, era relatado por el director del programa MIF de la siguiente forma:

Quan nosaltres vam proposar el cinc, va ser perquè volíem un filtre per enviar el següent missatge: vostè si vol ser docent, hi ha una sèrie de coses que ha de cuidar [...] No pot ser que hi hagi una falta d'ortografia a la pissarra o que un nen de dotze anys li faci una pregunta a un mestre amb un nivell de raonament elevat i que aquest metre no ho entengui²³⁸. (DMIF_Martínez, 2018)

Elevar mínimamente los requisitos condujo a que hubiese postulantes con carencias en dichas materias que no pudieran acceder a los estudios de magisterio. Este fue el caso de los alumnos procedentes de ciclos formativos, que solían acceder con notas más elevadas a la carrera de magisterio, y que como expusiera el director del MIF: «Hi va haver-hi un fracàs important²³⁹» (DMIF_Martínez, 2018). Así, en los años siguientes, la preparación de los postulantes a profesor ha ido en aumento, conllevando un aumento de prestigio social sin dejar a un lado a los estudiantes con vocación «Ha augmentat el prestigi i no ha deixat a fora a gent que de veritat tingúes vocació perquè es van preparar i estem parlant d'uns nivells bàsics²⁴⁰» (DMIF_Martínez,2018).

Como muestra el caso finés, el prestigio social del profesorado, configurado mediante la herramienta de la nueva gestión pública del salario psíquico, es esencial para atraer a buenos estudiantes hacia la docencia. Dicho prestigio social está relacionado, no únicamente pero sí de forma relevante, con la

²³⁸ Traducción propia: «Cuando nosotros propusimos el cinco, fue porque queríamos un filtro para enviar el siguiente mensaje: usted si quiere ser docente, hay una serie de cosas que tiene que cuidar [...] No puede ser que haya una falta de ortografía en la pizarra o que un niño de doce años le haga una pregunta a un maestro con un nivel de razonamiento elevado y que este maestro no lo entienda» (DMIF_Martínez, 2018).

²³⁹ Traducción propia: «Hubo un fracaso importante» (DMIF_Martínez, 2018).

²⁴⁰ Traducción propia: «Ha aumentado el prestigio y no ha dejado fuera gente que de verdad tuviera vocación porque se prepararon y estamos hablando de unos niveles básicos» (DMIF_Martínez, 2018).

dificultad percibida para acceder a una carrera universitaria, como se ha vislumbrado en el caso de Finlandia. En España, observamos que aquellas carreras universitarias con notas de corte más elevadas suelen ser las carreras con mayor prestigio social. Ejemplo de ello, es que según un informe del CIS (2013), las carreras con más prestigio social de España son medicina y abogacía. Medicina requiere de unas notas de corte elevadas y de una formación exigente e intensa; Derecho de una formación intensiva. Por tanto, elevar los requisitos para acceder a Magisterio no solo conlleva asegurar unos conocimientos básicos, sino que eleva su prestigio social. En el caso catalán, según el director del MIF, se ha percibido un pequeño aumento del prestigio social, «doncs, evidentment, va incrementar el prestigi social de la carrera. Els estudiants que feien batxillerat i volien entrar a ser mestres sabien de preocupar d'una cosa més que la resta d'estudiants del seu curs. I això volguis que no, va fer créixer la importància²⁴¹» (DMIF_Martínez, 2018).

En esta línea de aumentar la calidad del profesorado y el prestigio social, el programa MIF aprobó la creación de un doble grado de Educación Infantil y Primaria con la mención de lengua inglesa, que tenía el objetivo de atraer a estudiantes brillantes y con motivación. Para ello, se les ofrecía un doble grado de cinco años, con el que podrían ser docentes en las dos etapas educativas mencionadas y con un proceso de formación distintos: grupos de alumnos reducidos, estancias en escuelas y prácticas desde el primer curso en todos los niveles educativos (de los tres a los doce años) y la posibilidad de la movilidad internacional durante los estudios. Asimismo, se incentivaba a los estudiantes a cursar los mencionados estudios mediante becas que consistían en el pago de la matrícula. En el caso del curso 2018-2019, solo aquellos estudiantes que tenían una nota de acceso igual o superior a ocho en la fase general de las pruebas de selectividad podían optar. En el caso

²⁴¹ Traducción propia: «pues, evidentemente, incrementó el prestigio social de la carrera. Los estudiantes que hacían bachillerato y querían entrar a ser maestros sabían que debían de preocuparse de algo más que el resto de estudiantes de su curso. Y esto quieras que no, hizo crecer la importancia» (DMIF_Martínez, 2018).

de los estudiantes procedentes de los ciclos formativos, la nota exigida era de igual o superior a nueve, aplicándose la gestión por rendimientos.

Todas estas medidas han buscado atraer al buen estudiante hacia la carrera de magisterio conscientes que no solo un buen expediente hace a un buen docente, sino que se requieren unas condiciones psicológicas concretas y unas habilidades sociales particulares. Por ello, a los coordinadores del programa MIF le gustaría ir más allá y poder valorar el currículum del candidato, sus aficiones o su participación en actividades de voluntariado. En palabras del director del MIF:

Ens agradaria valorar el currículum personal, si aquesta persona ha destinat part del seu temps com a estudiant de secundària a moviments de lleure, a voluntariat o a tasques socials. Valorar una carta d'explicació del perquè vol ser mestre, una entrevista... coses que fan altres països com Finlàndia²⁴². (MIF_Martínez, 2018)

Así, el programa MIF busca consolidar y progresar hacia un sistema de selección del profesorado como el finlandés, aunque se desconozca que tras el éxito educativo de Finlandia se hallan herramientas de nueva gestión pública. Y, en este sentido, el caso finlandés muestra que la selección del profesorado es esencial en términos de prestigio social y en asegurar una mínima calidad en la selección. No obstante, la selección no es suficiente para conseguir un impacto social elevado de la docencia. El impacto social de la docencia se consigue cuando se forma al docente en base a la evidencia científica y se hace de él un sujeto de investigación independiente. Esta diferenciación entre el prestigio social de la docencia y el impacto social de la misma, es objeto de debate en el programa MIF. Actualmente, se encuentra trabajando en la reforma de la formación del profesorado. Asimismo, ha promovido la investigación sobre el modelo formativo,

²⁴² Traducción propia: «Nos gustaría valorar el currículum personal, si esta persona ha destinado parte de su tiempo como estudiante de secundaria a movimientos de ocio, a voluntariado o a tareas sociales. Valorar una carta de explicación sobre por qué quiere ser maestro, una entrevista, ... cosas que hacen otros países como Finlandia» (MIF_Martínez, 2018).

mediante ayudas, y ha concedido estancias al profesorado universitario para analizar proyectos formativos de otros países. En este sentido, cabe destacar que, si se pretende seguir con el modelo finlandés como referencia, la formación del profesorado debe de encaminarse hacia la creación de un docente investigador y hacia la formación basada en la evidencia científica.

Paralelamente al programa MIF, el Departament d'Ensenyament también ha sido consciente de la necesidad de mejorar la formación pedagógica del profesorado de secundaria. Sobre todo, tras constatar las ineficiencias en el *Màster universitari en formació del professorat de educació secundària obligatòria i batxillerat, formació professional i ensenyança de idiomes*. El mencionado máster sustituyó en 2010 al Certificado de Aptitud Pedagógica (CAP) que era el requisito que se exigía a los docentes que daban clases en la educación secundaria, bachillerato y formación profesional. El CAP era un curso cuya dificultad para superarlo era reducida y el nivel de competencias docentes que adquiría el futuro profesor eran más que mejorables. En palabras del secretario del Consejo Interuniversitario de Catalunya:

El CAP era un desastre. És infinitament millor el màster que el CAP de la meva època. El que passava era que li anava bé a molta gent, des dels tutors fins als estudiants que amb poc esforç els dissabtes al matí s'ho treien. Així, tothom va anant callant i passant²⁴³. (CI_Alsina, 2018)

Así, *de facto* el CAP se convertía en un requisito burocrático para ser docente y no en una formación esencial que consiguiese hacer docentes suficientemente preparados para afrontar con suficientes garantías de éxito el reto de la enseñanza. Posteriormente, y gracias a la introducción del Plan Bolonia, el CAP se transformó en un máster de un año de duración. Tras un lustro de la implementación de dicho máster, la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Catalunya (*Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya* (AQU), en catalán) realizó una evaluación en 2015

²⁴³ Traducción propia: «El CAP era un desastre. Es infinitamente mejor el máster que el CAP de mi época. Lo que pasaba era que le iba bien a mucha gente, desde los tutores hasta los estudiantes que con poco esfuerzo los sábados por la mañana se lo sacaban. Así, todo el mundo iba callando y pasando» (CI_Alsina, 2018).

sobre su eficacia. La evaluación no fue nada halagüeña. Muestra de ello es que solo el máster ofrecido por la Universidad Ramón Llull quedaba acreditado en todas sus dimensiones. El resto de las universidades catalanas que ofrecían dicho máster debían de hacer modificaciones para poder ver acreditados sus estudios.

Las principales carencias que detectó la AQU del máster pueden ser clasificadas en tres categorías: los criterios de selección del estudiantado, la oferta de plazas y la formación recibida por los estudiantes. En relación con los criterios de selección, la AQU puso de manifiesto que, el examen que debían de realizar aquellos estudiantes que no tenían una relación directa con la especialidad ofertada, era de muy baja complejidad, «Una prova específica, elaborada per la universitat en la qual s'imparteix el MUFP, que pugui ser superada sense dificultat per qualsevol titulat superior amb independència de la seva formació inicial pot generar dubtes sobre el seu nivell d'exigència²⁴⁴» (AQU, 2015: 10). Así, una vez más, existía un examen que, en vez de servir para seleccionar a los mejores estudiantes, funcionaba como un trámite burocrático. Asimismo, tampoco se habilitaban medios para seleccionar al estudiante en base a sus habilidades comunicativas y sociales, esenciales para un buen docente. Dicho en otras palabras, no se valora las motivaciones, los intereses, las expectativas o las aptitudes del futuro profesor o profesora (AQU, 2015: 11). Como muestra el caso finés, es imprescindible seleccionar a un buen docente en base a su conocimiento y también en base a sus habilidades sociales. En el caso catalán, vemos que no se prestaba la atención necesaria a ninguno de los dos factores.

Siguiendo con la selección, la AQU también puso de manifiesto que la oferta de plazas del máster se debía de adecuar a la demanda futura de docentes, «Així mateix, els centres i les universitats hauran de determinar la seva oferta de places per a cada curs acadèmic, sense que siguin criteris de rendibilitat

²⁴⁴ Traducción propia: «Una prueba específica, elaborada por la universidad en la que se imparte el MUFP, que pueda ser superada sin dificultad por cualquier titulado superior con independencia de su formación inicial puede generar dudas sobre su nivel de exigencia» (AQU, 2015: 10).

a curt termini, o els indueixin plantejaments essencialment economicistes, d'ajust o de cost-benefici, els que marquin les pautes a seguir²⁴⁵» (AQU, 2015: 12). La agencia de evaluación ponía negro sobre blanco, que no era adecuado para el futuro de la docencia ni de los estudiantes, que se ofertasen más plazas que las que demandaba el mercado laboral. Reiteremos que, aunque pueda parecer una afirmación poco popularmente aceptada, la sobreoferta de docentes no es beneficiosa para los estudiantes ni para la sociedad en su conjunto. Formar recursos humanos conscientes que más tarde no podrán ejercer la profesión, aun queriendo dedicarse a ello, erosiona la motivación extrínseca de los estudiantes y devalúa la importancia social de estos estudios. Asimismo, no se recompensa el esfuerzo ni la inversión de tiempo y dinero que realizan los estudiantes. Por otro lado, dedicar recursos a formar estudiantes a sabiendas que no podrán poner en práctica a nivel profesional lo aprendido, desvirtúa el retorno social y económico de la formación como país. Como consecuencia de lo expuesto, la AQU afirma «L'oferta no tan sols hauria de tenir en compte els potencials alumnes/graduats de cada institució, sinó també els que puguin procedir d'altres universitats catalanes, espanyoles i d'altres països²⁴⁶» (AQU, 2015: 12).

En esta línea, el Departament d'Ensenyament i la Secretaria de Universidades deben de profundizar en una planificación conjunta de la oferta del profesorado para determinar cuáles son las especialidades que se requerirán en el futuro y formar docentes para ello. Una planificación eficaz permite que el Departament d'Ensenyament no deba de tomar decisiones excepcionales como la tomada en 12 de abril de 2018. En dicha fecha se publicó la Resolución ENS/763/2018 en la que se exponía que ante la falta

²⁴⁵ Traducción propia: «Asimismo, los centros y las universidades deberán determinar su oferta de plazas para cada curso académico, sin que sean criterios de rentabilidad a corto plazo, o los induzcan planteamientos esencialmente economicistas, de ajuste o de coste-beneficio, los que marquen las pautas a seguir» (AQU, 2015: 12).

²⁴⁶ Traducción propia: «La oferta no sólo debería tener en cuenta los potenciales alumnos / graduados de cada institución, sino también los que puedan proceder de otras universidades catalanas, españolas y de otros países» (AQU, 2015: 12).

de personal interino con especialidades concretas (como titulados filólogos en lengua catalana, lengua hispánica, entre otros) se debía de suspender la obligatoriedad del *máster universitario en formación del profesorado de educación secundaria obligatoria y bachillerato, formación profesional y enseñanza de idiomas para en el curso 2018-2019*. Por tanto, se podía ejercer como profesor o profesora en un instituto público sin la obtención del mencionado máster. Asimismo, el texto reglamentario establecía que los docentes contratados sin la titulación exigida se comprometían a obtener estas titulaciones antes del curso 2021-2022.

En el caso del profesorado de matemáticas, la ausencia de oferta es más acusada. Como relatase Claudi Alsina «El cas de matemàtiques és el més dramàtic. Catalunya necessita molta gent per ensenyar matemàtiques i el Departament d'Ensenyament va desesperat per fitjar a nou professorat²⁴⁷» (CI_Alsina, 2018). Por ello, en el curso 2013-2014 se puso en marcha el *Máster de Formación de Profesorado de Secundaria de Matemáticas* con carácter interuniversitario, con la participación de diversas universidades (UAB, UB, UOC, UPC y UPF) y que se impartiría presencialmente en la Universidad Pompeu Fabra. Su carácter interuniversitario se erigió con el fin aglutinar en un único máster la formación de dicho profesorado, seleccionando al mejor profesorado de cada universidad y seleccionando a los alumnos en base a sus conocimientos previos sobre matemáticas y realizándose entrevistas a los postulantes si se consideraba pertinente.

Retomando el informe de la AQU sobre el máster y en relación con la formación que recibían los estudiantes, dicho organismo afirmó que: (a) existían problemas en la coordinación entre los centros de prácticas y la universidades; (b) se debían de establecer directrices claras sobre las actividades formativas del estudiante en el centro de prácticas; (c) las prácticas docentes en los centros docentes tenían que ser de mayor calidad, sobre todo para ayudar al estudiante a poner en práctica lo aprendido y no

²⁴⁷ Traducción propia: «El caso de matemáticas es el más dramático. Catalunya necesita mucha gente para enseñar matemáticas y el Departament d'Ensenyament va desesperado para fichar a nuevo profesorado» (CI_Alsina, 2018).

simplemente «cubrir el expediente»; (d) debía de haber una retroalimentación sobre la tarea del estudiante; (e) debía de colaborar con el resto de compañeros para mejorar su práctica; y, (f) los profesores que daban clases en el máster debían de ser profesores de reconocida trayectoria en este ámbito.

Como vemos todas estas carencias apuntadas por la AQU vislumbraban que la formación del profesorado debía de parecerse a la implementada en Finlandia mediante las escuelas normales, en la que profesorado de reconocida experiencia acompaña al estudiante en sus prácticas docentes, mediante una evaluación de su trabajo, fomentándose el trabajo colaborativo y erigiéndose como un aprendizaje clave para su posterior ejercicio. En esta dirección, el Departament d'Ensenyament es consciente de la necesidad de implementar reformas en la formación del profesorado de secundaria. En esta línea, un directivo público de la Dirección General del Profesorado afirmaba:

Creiem que en relació al CAP, el màster és un pas important. Però és un pas recent i encara tenim un marge de millora important perquè la gent que s'incorpora a l'ensenyament secundari tingui una formació psicopedagògica i didàctica d'alt nivell. No només per ensenyar una matèria, sinó per treballar en equip, tenir una visió sobre el procés maduratiu dels adolescents, etc. Cada vegada la formació que requereix un docent és més complexa, no només està vinculada a la matèria, sinó al coneixement que aporta la neurociència i altres àmbits i disciplines que ens dóna molta informació de com aprenen els alumnes, com maduren i que podem fer per ajudar-los a aprendre més. Llavors aquest tipus de formació ha de tenir un pes encara més rellevant per fer una actuació didàctica de molta qualitat²⁴⁸. (DG_Soler, 2018)

²⁴⁸ Traducción propia: «Creemos que en relación al CAP, el máster es un paso importante. Pero es un paso reciente y aún tenemos un margen de mejora importante para que la gente que se incorpora a la enseñanza secundaria tenga una formación psicopedagógica y didáctica de alto nivel. No sólo para enseñar una materia, sino para trabajar en equipo, tener una visión sobre el proceso madurativo de los adolescentes, etc. Cada vez la formación que requiere un docente es más compleja, no solo está vinculada a la materia, sino al conocimiento que aporta la

Así, el Departament d'Ensenyament está trabajando en la mejora del máster de secundaria y una de las primeras medidas adoptadas ha estado establecer un nuevo criterio para la selección de los centros de prácticas con el fin de crear unos centros de prácticas de referencia.

És important que els futurs docents puguin viure en centres de referència en relació al treball operatiu i l'equip de professorat; sigui també un model de referència en la vinculació dels centres amb les famílies i l'implicació de les famílies en el procés educatiu; també en relació amb la vinculació amb l'entorn i l'aprofitament dels recursos educatius de l'entorn²⁴⁹ (DG_Soler, 2018).

Como consecuencia de lo expuesto, el Departament d'Ensenyament celebró las primeras jornadas de prácticas el 4 de noviembre de 2017, en la que se reunieron directores, coordinadores, titulares de prácticas de centros de educación infantil, primaria, secundaria, formación profesional, formación de adultos y universidades, con el fin de debatir cómo mejorar las prácticas del profesorado. Asimismo, se aprobó la Orden ENS/237/2017, en la que se estipulo el procedimiento, los deberes y obligaciones de los centros formadores. Entre sus novedades destaca que es una comisión la que tiene que seleccionar al centro formador y el tutor de prácticas tiene que reunir una serie de requisitos, recogidos en el artículo 9: (a) tener una experiencia profesional de tres años; (b) estar coordinando o haber coordinado o participado en proyectos del centro; (c) disponer de una especialidad profesional adecuada al perfil de las prácticas que desarrollará el estudiante; (d)y, como requisito complementario, haber recibido una formación del profesorado como formador o en proyectos de innovación. Como incentivo,

neurociencia y otros ámbitos y disciplinas que nos da mucha información de cómo aprenden los alumnos, como maduran y que podemos hacer para ayudarles a aprender más. Entonces este tipo de formación debe tener un peso aún más relevante para hacer una actuación didáctica de mucha calidad» (DG_Soler, 2018).

²⁴⁹ Traducción propia: «Es importante que los futuros docentes puedan vivir en centros de referencia en relación con el trabajo operativo y el equipo de profesorado; sea también un modelo de referencia en la vinculación de los centros con las familias y la implicación de las familias en el proceso educativo; también en relación con la vinculación con el entorno y el aprovechamiento de los recursos educativos del entorno» (DG_Soler, 2018).

el Departament d'Ensenyament cuenta como un mérito para los estadios haber sido formador de un alumno o alumna en prácticas.

Así, la directiva pública del servicio de orientación y servicios educativos, Joana Ferrer, y la técnica responsable de la coordinación de los centros formadores, Gemma Carreras, enfatizan que su labor se dirige a desarrollar un docente virtuoso pedagógicamente mediante una red de centros formadores de calidad (SO_Ferrer, 2018; TC_Carreras, 2018).

5.3.2 Mecanismos de control de calidad: los sistemas de evaluación

Como se ha anunciado previamente, la implementación de la estrategia del control de la nueva gestión pública en la política educativa de Catalunya ha conducido a una reforma en la forma de control ejercida desde el Departament d'Ensenyament hacia los centros escolares, erigiéndose la evaluación como el mecanismo idóneo para ello. En palabras del conseller Ernest Maragall y el secretario de políticas educativas, Francesc Colomé:

La pota de l'avaluació es converteix en fonamental quan es vol propiciar l'autonomia de centres. Efectivament, és necessari articular un sistema potent i fiable d'avaluació quan els serveis centrals, a Via Augusta, renunciem voluntàriament a la prescripció de procediments, metodologies i organització dels seus centres, fent-los confiança, apoderant-los, donant autoritat a les direccions i als seus equips docents²⁵⁰. (Maragall y Colomé, 2013: 204)

La renuncia a una gestión pública de corte weberiano no conlleva que las autoridades educativas centrales se desatiendan de la responsabilidad de garantizar una educación de calidad, sino que modifican su forma de verificación para comprobar el estado de la educación. En este sentido, y

²⁵⁰ Traducción propia: «La pata de la evaluación se convierte en fundamental cuando se quiere propiciar la autonomía de centros. Efectivamente, es necesario articular un sistema potente y fiable de evaluación cuando los servicios centrales, en Via Augusta, renunciamos voluntariamente a la prescripción de procedimientos, metodologías y organización de sus centros, otorgándoles confianza, apoderándolos, dando autoridad a las direcciones y a sus equipos docentes» (Maragall y Colomé, 2013: 204).

como se recogiese en el Decreto de autonomía 102/2010, «l'autonomia va indissolublement lligat a l'avaluació de resultats i de processos²⁵¹». En este sentido, la autonomía escolar exige que se implementen mecanismos de evaluación para comprobar la calidad del sistema, reduciendo así el riesgo de que la autonomía genere desigualdades educativas. De modo que se aplica la evaluación como un mecanismo de control de calidad, indispensable, como se ha visto en la política educativa finlandesa, tras la implementación de la estrategia del control o descentralización educativa. Recordemos que como afirman Osborne y Plastrik (2003: 389), la descentralización no solo varía el locus de control, sino que modifica la forma de control. En este sentido, se pasa de recurrir a una inspección basada en el cumplimiento reglamentario de la normativa y fiscalizadora, a una inspección focalizada en la evaluación de los resultados y que genere una influencia favorable que permita a los centros educativos conseguir sus propósitos. Todo ello con el fin último de garantizar que el alumno recibe una educación de calidad. En palabras del Antoni Llobet, secretario de políticas educativas con la consellera Meritxell Ruiz:

L'inspecció educativa [...] la seva funció també es modifica plenament perquè en un model centralitzat, en el que algú des d'un despatx diu que ha de fer tothom, ha d'enviar algú a verificar que ho facin. Ara no es tracta d'això, es tracta de ser un cos de persones molt preparades professionalment, molt ben formades, perquè puguin assessorar, acompanyar i, per tant, ser un suport a tota la feina que cada centre fa amb el seu projecte. És un canvi de xip que afecta des del conseller o consellera fins a tots els mestres que estan a les aules del país²⁵². (SP_LLlobet, 2018)

²⁵¹ Traducción propia: «La autonomía va indisolublemente unida a la evaluación de resultados y de procesos» (Preámbulo, Decreto 102/2010).

²⁵² Traducción propia: «La inspección educativa [...] su función también se modifica plenamente porque en un modelo centralizado, en el que alguien desde un despacho dice que tiene que hacer todo el mundo, tiene que enviar a alguien a verificar que lo hagan. Ahora no se trata de eso, se trata de ser un cuerpo de personas muy preparadas profesionalmente, muy bien formadas, para que puedan asesorar, acompañar y, por tanto, ser un apoyo a todo el trabajo que cada centro hace con su proyecto. Es un cambio de chip que afecta desde el conseller o

En el caso catalán, la administración encargada de desarrollar dicha evaluación es el Departament d'Ensenyament, concretamente la Subdirección General de la Inspección Educativa (la *Subdirecció General de la Inspecció d'Educació*, en catalán) y el Consejo Superior de Evaluación, cuya función es asegurar que el estudiante recibe una educación de calidad. Cabe destacar aquí que, la LEC, establece la creación de una agencia especializada en esta materia. Como en el caso finés, las autoridades educativas pensaron en crear una agencia independiente, la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación, para monitorizar la educación de forma objetiva e independiente del juego político. Esta medida se concretó en un decreto que establecía las «bases per la creació de l'agència d'avaluació i prospectiva educativa de Catalunya²⁵³» (Decreto 177/2010) aprobado por el gobierno del tripartito cinco días antes de las elecciones del Parlament de Catalunya de 2010. No obstante, esta agencia no ha sido constituida aún como consecuencia del Decreto 294/2011, del 8 de marzo de 2011, aprobado por el gobierno de CiU en el que se recoge la suspensión de su creación hasta la existencia de la disponibilidad presupuestaria requerida. Dicha agencia, y siguiendo la referencia de la política educativa de Finlandia, podría convertirse en un organismo director dadas sus competencias para hacer prospectiva en el ámbito educativo. A través de los resultados de la evaluación, podría ir renovando las visiones y marcando nuevos objetivos de resultados.

Hasta la creación de la futura agencia de evaluación, la Subdirección General de la Inspección Educativa desempeña un rol clave. Sus funciones están reguladas por el artículo 131.2 del Estatuto de Autonomía de 2006, en la que se establece que la Generalitat de Catalunya, en materia de educación no universitaria, tiene la competencia exclusiva de inspección del sistema educativo de Catalunya. Posteriormente, la LEC establece que es el Departament d'Ensenyament el organismo encargado de la

consellera hasta todos los maestros que están en las aulas del país» (SP_LLobet, 2018).

²⁵³ Traducción propia: «bases para la creación de la agencia de evaluación y prospectiva educativa de Catalunya» (Decreto 177/2010).

implementación de la inspección, mediante el cuerpo de funcionarios especializados en dicha tarea, los denominados inspectores de educación, articulados territorialmente²⁵⁴. Las funciones de dicho cuerpo funcional están reguladas por los artículos 178 y 179 de la LEC, entre las que destacan supervisar, asesorar y evaluar a los centros educativos, a los directores o directoras de los centros y a los profesores. Como relatase un directivo público de la Subdirección General de la Inspección Educativa, las novedades en sus funciones no se han originado como resultado de un cambio legislativo en *stricto sensu* sino al implementarse la autonomía de centros mediante el Decreto 102/2010, el conocido como decreto de la autonomía, y el Decreto 155/2010, conocido como decreto de direcciones. Estos nuevos textos legislativos, que desarrollan el contenido de la ley educativa catalana, han desencadenado cambios en la forma de evaluar y en el rol del inspector o inspectora de educación (CA_Giménez, 2018).

Con el fin de desarrollar las funciones de la inspección y los nuevos métodos evaluativos, la Subdirección General de la Inspección Educativa elabora el Plan director de la Inspección (*Pla director de la Inspecció*, en catalán) de duración plurianual, siendo el más reciente el de 2017-2020, en el que constan las líneas, los criterios de actuación y las actividades de inspección que se desarrollarán. En ese sentido, se recogen las distintas evaluaciones que se implementarán. La multiplicidad de evaluaciones se puede clasificar en una única matriz basada en tres variables: el sujeto de la evaluación (centro educativo, profesorado y directores); el carácter interno (si la realiza el Departament d'Ensenyament) o externo (si la realiza un organismo internacional) de la evaluación; y, el objeto de la evaluación (funcionamiento del centro o competencias curriculares) (ver tabla 30). A continuación, analizaremos cada una de ellas, para vislumbrar su configuración, los cambios introducidos e implicaciones.

²⁵⁴ Los servicios territoriales se dividen en: Baix Llobregat, Barcelona Comarques, Catalunya Central, Girona, Lleida, Maresme-Valles Oriental, Tarragona, Terres de l'Ebre, Valles Occidental y Consorci d'Educació de Barcelona.

Tabla 30. Tipología de evaluación de la política educativa de Catalunya

		Internas	Externas
Funcionamiento del centro	Centro educativo	Sistema de Indicadores de Centro	
		La Evaluación Anual de Centro	
		La Evaluación Global Diagnóstica	
	Profesorado	Acreditación de estadios	
	Directores	Inicio del mandato	
		Durante el mandato	
Finalización del mandato			
Competencias curriculares	Alumnado	Competencias básicas en sexto de primaria y cuarto de la ESO	OCDE (PISA) OCDE (TALIS)
		Pruebas de Diagnóstico. Tercero de primaria.	SITES-TICS IEA (PIRLS Y TIMSS)

Fuente: Elaboración propia

5.3.2.1 El Sistema de Indicadores de Centro

El primer sistema de evaluación sobre los centros escolares implementado por la inspección educativa es el Sistema de Indicadores de Centro (*Sistema d'Indicadors de Centre* (SIC), en catalán) que proceden de la implementación de los Planes de Autonomía de Centro. La eliminación de dicho programa y la instauración de los planes educativos de centro ha otorgado a dicho sistema de indicadores de centro nuevas finalidades. Así, actualmente los sistemas de indicadores de centro tienen una doble finalidad. Por un lado, proporcionar información útil a los centros educativos

y a la inspección para mejorar el servicio de la educación; y, por otro lado, facilitar información al Departament d'Ensenyament para tomar decisiones sobre el diseño y el contenido de las políticas educativas (Departament d'Ensenyament, 2017a: 2). Para cumplir estas finalidades, los sistemas de indicadores son un conjunto de indicadores cuantitativos que complementan la evaluación anual de centro (y, la Evaluación Anual Diagnóstica, en algunos centros) y que recogen datos sobre del contexto que envuelve un centro escolar, los resultados académicos de los alumnos que cursan sus estudios en dicha escuela y los recursos del centro educativo. Los indicadores de centro organizan según diferentes niveles de aplicación:

Tabla 31. Niveles de los sistemas de indicadores de centro

Nivel	Contenido	Centros
Nivel 1	Es el conjunto más reducido y más generalizable de los indicadores de centro. Incluye información de contexto (alumnos y centros) e información de resultados académicos.	Se aplican a todos los centros y la información se actualiza cada curso.
Nivel 2	Es el conjunto de indicadores del nivel 1 más el conjunto de indicadores correspondientes a la "Satisfacción de la comunidad educativa".	Se aplica de manera selectiva; por tanto, no a la totalidad de los centros.
Nivel 3	Llamado sistema de indicadores. Es el conjunto de indicadores de nivel 1 y 2 más algunos indicadores de procesos (procesos de aula, aspectos metodológicos, acción tutorial, convivencia y coordinación).	Se aplica de manera selectiva y la información de procesos se actualiza cada tres o cuatro cursos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Departament d'Ensenyament (2017a, 2017b)

La implementación de los sistemas de indicadores de centro se realiza mediante un programa informático que dispone de varias fases. En la primera fase, la Subdirección General de la Inspección de Educación introduce los datos de los que dispone en la columna de «administración» del formulario de la aplicación informática. Dichos datos proceden de las bases de datos del Departament d'Ensenyament, la mayoría de los cuales, proceden de los datos ofrecidos por los centros educativos. Seguidamente, en la segunda fase, los centros revisan y completan los datos introducidos en el aplicativo y, en la tercera fase, los inspectores validan que los datos que constan en el aplicativo son correctos. La validación de los inspectores es esencial para procesar los datos y emitir el informe final. En el informe final, que el director o directora puede descargarse de forma directa desde el aplicativo, consta la evolución del centro educativo que dirige y la comparación de su centro con otros centros similares. De modo que ofrece herramientas para que el director o directora de centro educativo mejore o mantenga los resultados alcanzados. En este sentido, el equipo directivo de un centro puede saber cómo evoluciona su centro escolar y cuál es su situación en relación con otros centros similares. También facilita el trabajo conjunto entre el inspector o inspectora y el equipo directivo. Al conocer cuáles son los puntos débiles de un centro y en qué aspectos pueden mejorar su impacto, los centros y la inspección pueden iniciar acciones de mejora. Así, se progresa en base a los datos y no en base a la intuición o subjetividades.

5.3.2.2 La Evaluación General Diagnóstica de Centro

La Evaluación General Diagnóstica de Centro (*Avaluació General Diagnòstica de Centre* (AGD), en catalán) procede también de los Planes de Autonomía de Centro. Por aquel entonces, su objetivo era hacer un análisis sobre la situación del centro educativo antes de la puesta en marcha del plan de autonomía con el fin de obtener información relevante para la elaboración del plan estratégico. Esta evaluación incluía una recopilación de información de índole documental y unos cuestionarios que eran respondidos por el profesorado, las familias y los estudiantes. Una vez concluido el plan de autonomía, se realizaba una evaluación global compartida en la que se

analizaba el progreso del centro educativo durante la implementación del plan. Actualmente, y al extinguirse los Planes de Autonomía de Centro, este tipo de evaluación como expusiera un director público de la Subdirección General de la Inspección Educativa, «és una avaluació que tenim a demanda de l'inspecció²⁵⁵» (CA_Giménez, 2018), es decir, se aplica solo cuando un inspector o inspectora lo considera relevante para un centro.

5.3.2.3 La Evaluación Anual de Centro

La Evaluación Anual de Centro (*Avaluació Anual de Centres* (AVAC), en catalán) es una evaluación que proviene del decreto de autonomía de centros y tiene el objetivo supervisar y evaluar los centros educativos, verificando que están consiguiendo los objetivos que constan en sus respectivos planes educativos de centro y están mejorando los resultados académicos de sus alumnos y alumnas. Es una evaluación anual que comprende periodos de seguimiento y se aplica a todos los centros educativos de Catalunya. Es decir, centros de titularidad pública y privada, y que imparten educación primaria, secundaria, formación profesional y las escuelas oficiales de idiomas.

La evaluación se estructura en tres grandes dimensiones: (a) rendimiento académico y objetivos del centro; (b) logro y planificación; y, (c) condiciones de equidad. En el rendimiento académico se recogen los datos de las evaluaciones curriculares internas realizadas por centro educativo y los datos resultantes de las competencias básicas de sexto de primaria y cuarto de la ESO, y las pruebas de diagnóstico, de tercero de primaria. Dicho apartado de la evaluación tiene el objetivo de analizar la mejora en los resultados curriculares de los alumnos y alumnas, contrastando la evolución académica del centro con las evaluaciones externas realizadas por el Consejo Superior de Evaluación y las realizadas por los docentes del propio centro. Juntamente con los datos obtenidos a través del sistema de indicadores de centro, se sitúa a cada centro en uno de los niveles de

²⁵⁵ Traducción propia: «Es una evaluación que tenemos a demanda de la inspección» (CA_Giménez, 2018).

eficiencia. El intervalo va desde el nivel uno al nivel cuatro, en función de los rendimientos académicos obtenidos por otros centros de titularidad similar, es decir, públicos o privados; la tipología (complejidad de centros A/B/C²⁵⁶) y que impartan la misma enseñanza (primaria, secundaria, formación profesional o escuela oficial de idiomas).

En el caso de los objetivos de centro y de logro y planificación, se valoran tres documentos: (a) la Programación General Anual; (b) la Memoria Anual de centro; (c) el Proyecto Educativo de Centro y (d) el Proyecto de Dirección. Todo ello con el fin de analizar si el centro cumple con los objetivos establecidos por el centro y si estos objetivos tienen una relación con la mejora de los resultados académicos de los estudiantes. Finalmente, se analizan las condiciones de equidad en la que se examinan variables como el absentismo escolar, el abandono prematuro, la convivencia y la inclusión. Como resultado de dicha evaluación el inspector o inspectora correspondiente emite un informe con sus valoraciones y, puede, formular propuestas de mejora que dirige al director o directora del centro educativo. El informe final incluye una valoración del centro según el nivel de eficiencia.

Tabla 32. Niveles de eficiencia de la Evaluación Anual de Centro

Nivel	Contenido
Nivel 1	Grado bajo de logro de los objetivos y los resultados de centro inferiores a la media de otros centros con la misma tipología.
Nivel 2	Grado medio-bajo de logro de los objetivos y los resultados de centro ligeramente inferiores a la media de otros centros de la misma tipología.
Nivel 3	Grado medio-alto de logro de los objetivos y los resultados de centro superiores a la media de otros centros de la misma tipología.
Nivel 4	Grado alto de logro de los objetivos y los resultados significativamente superiores a la media de otros centros de la misma tipología.

Fuente: Elaboración propia a partir de Departament d'Ensenyament (2015)

²⁵⁶La tipología A significa baja complejidad; la tipología B, complejidad normal; y tipología C, alta complejidad.

En el caso de los centros con nivel uno o dos, el Departament d'Ensenyament habilita recursos y medidas de asesoramiento extras con el fin de ayudar a estos centros a mejorar su rendimiento. Aquí, encontramos una de las aplicaciones relevantes de la evaluación y que ha conducido a un cambio en la asignación de recursos. Ahora en vez de ofrecer los mismos recursos para todos los centros, se singulariza. En palabras de Gutiérrez, uno de los secretarios de la política educativa de Catalunya: «La idea que hi ha és que els recursos en comptes d'aplicar-los de forma genèrica, s'ha de fer un bon diagnòstic de la realitat, detectar els problemes i els diners s'han d'aplicar de forma singularitzada a cadascun dels problemes²⁵⁷» (SP_Gutiérrez, 2018). En estos casos, la inspección educativa suele realizar una auditoría pedagógica. Estas auditorías incluyen una evaluación global diagnóstica y la modificación del Proyecto Educativo de Centro, si se considera necesario. En estos casos, la inspección acompaña al centro y lo asesora, pero es el centro educativo el que decide autónomamente hacia donde quiere dirigir sus acciones y qué tipo de escuela quiere ser. También se pueden habilitar programas extras como el Programa del Refuerzo Escolar Personalizado o la implementación de Programa Intensivo de Mejora. Cada centro se analiza particularmente y se diseña un plan para él, ateniendo a su realidad. De modo que el principio de homogeneización, típico del modelo weberiano de la administración, se sustituye por el principio de la diversidad de la nueva gestión pública.

5.3.2.4 La evaluación del profesorado

Simultáneamente a la evaluación de los centros escolares, a la inspección educativa de Catalunya también evalúa al profesorado en dos grandes etapas: al inicio de su iniciación en la práctica docente y durante su ejercicio. En relación con la iniciación con la práctica docente, desde el año 2001²⁵⁸

²⁵⁷ Traducción propia: «La idea que hay es que los recursos en vez de aplicarlos de forma genérica, se debe hacer un buen diagnóstico de la realidad, detectar los problemas y el dinero se deben de aplicar de forma singularizada a cada uno de los problemas» (SP_Gutiérrez, 2018).

²⁵⁸ Decret 133/2001, de 29 de maig, sobre la regulació de la borsa de treball per prestar serveis de caràcter temporal com a personal interí docent. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.3401.

para aquellos docentes funcionarios interinos o sustitutos sin experiencia previa de doce meses en la docencia, se requiere que superen un periodo de prácticas de cuatro meses. Dicho periodo de prácticas incluye la asignación de un tutor del centro escolar correspondiente, que acompaña al joven docente, y una evaluación. Cabe subrayar que, el periodo de prácticas mencionado, también se aplica a aquellos docentes que son nombrados por primera vez para dar docencia durante un curso escolar completo en el mismo centro. Así, se erige un proceso de tutorización muy relevante, analizado en la estrategia de la cultura al aplicarse la herramienta de invertir en los empleados, a la vez que se articula un mecanismo de evaluación determinante.

La evaluación del docente busca ayudar al docente en sus primeros pasos y es implementada por una comisión habilitada específicamente para ello. Dicha comisión tiene la función de acompañar al docente, ayudarlo y ofrecerle todas las herramientas necesarias para que mejore sus prácticas. Sin embargo, si se detectan carencias pedagógicas relevantes y, a pesar de la ayuda recibida, no se corrigen, se aplica la estrategia de las consecuencias. En palabras de un directivo público de la Dirección General del Profesorado:

Aquesta avaluació la fa una comissió que està presidida per un inspector o inspectora. La direcció dels centre actua com a secretari i hi ha un vocal que seria el tutor d'aquest docent. Totes les persones que intervenen en aquest procés d'avaluació tenen la capacitat d'observar l'aula, intervenir, etcètera. [...] ara bé si en tot aquest procés es detecten en aquest docent unes mancances molt significatives que posen en evidència una manca de competències docents que dificulten de manera molt significativa l'aprenentatge dels alumnes, la gestió de l'aula i el desenvolupament de les activitats docents perquè aquestes tinguin el màxim de qualitat possible però el mínim de qualitat exigible. Si realment es posa en evidència que aquestes capacitats no hi són, la funció del centre és, justament en el procés de tutela, ajudar-lo a reconduir aquestes mancances. Aquest és un factor clau.

I a través d'aquesta comissió no només s'avalua el final sinó que des del moment que es constitueix la comissió se'ls dona l'indicació que han d'acompanyar aquests docents i fer-li un seguiment. En la mesura que es detecten dificultats, treballar per donar-li suport i superar-les. Si al final de tot el procediment, es constata que un docent té una evident mancança de competències per impartir la docència malgrat tots els suports, evidentment, en aquest cas si l'avaluació és negativa, aquesta persona deixaria de formar part de la borsa de treball. I això és un element que s'aplica a Catalunya des del curs 2001-2002²⁵⁹. (DG_Soler, 2017)

El decret també preveu que els docents en els quatre primers mesos del curs tinguin una avaluació final. La finalitat d'aquesta avaluació, que no substitueix la del primer any, és ajudar-lo. Per exemple, un substitut que s'incorpora per dos mesos, però també es detecta a través d'aquest procediment que hi ha unes mancances, unes dificultats per gestionar un aula, que siguin tan evidents que no sigui necessari esperar un curs acadèmic per poder-ho gestionar. Per tant, en aquells casos que és evident que hi ha un descontrol total, que amb el suport facilitat no pot gestionar l'aula, llavors hi ha un expedient contradictori i hi ha un derogament del substitut. Repeteixo que aquestes són actuacions molt excepcionals, però de vegades es donen situacions excepcionals que fan necessari aquest tipus d'intervenció. I a vegades, no cal esperar un any acadèmic

²⁵⁹ Traducción propia: «Esta evaluación la hace una comisión que está presidida por un inspector o inspectora. La dirección del centro actúa como secretario y hay un vocal que sería el tutor de este docente. Todas las personas que intervienen en este proceso de evaluación tienen la capacidad de observar el aula, intervenir, etcétera. [...] ahora bien si en todo este proceso se detectan en este docente unas carencias muy significativas que ponen en evidencia una falta de competencias docentes que dificultan de manera muy significativa el aprendizaje de los alumnos, la gestión del aula y el desarrollo de las actividades docentes para que éstas tengan el máximo de calidad posible pero el mínimo de calidad exigible. Si realmente se pone en evidencia que estas capacidades no están, la función del centro es justamente, en el proceso de tutela, ayudarle a reconducir estas carencias. Este es un factor clave. Y a través de esta comisión no sólo se evalúa el final, sino que desde el momento que se constituye la comisión se les da la indicación que deben acompañar a estos docentes y hacerles un seguimiento. En la medida en que se detectan dificultades, trabajar para darle apoyo y superarlas. Si al final de todo el procedimiento, se constata que un docente tiene una evidente carencia de competencias para impartir la docencia a pesar de toda la ayuda, evidentemente, en este caso si la evaluación es negativa, esa persona dejaría de formar parte de la bolsa de trabajo. Y esto es un elemento que se aplica en Cataluña desde el curso 2001-2002» (DG_Soler, 2017).

perquè aquells alumnes tenen drets i nosaltres hem de preservar el dret dels menors, evidentment, com a obligació primera²⁶⁰. (DG_Soler, 2017)

De modo que una deficiente evaluación puede conllevar repercusiones negativas, aplicándose así la estrategia de las consecuencias, con el fin de garantizar una educación de calidad. Concretamente, la consecuencia negativa es que el docente no puede formar parte de bolsa de trabajo durante el curso académico siguiente. Posteriormente, si la persona quiere volver a formar parte de dicha bolsa de trabajo tiene que superar una prueba específica de idoneidad y, de nuevo, el periodo de prácticas. Sin embargo, la evaluación también incluye una consecuencia positiva, es decir, superar la evaluación habilita al docente a seguir ejerciendo su profesión. Resaltemos que las consecuencias negativas que incluye la mencionada evaluación, aunque puedan resultar popularmente rechazadas, en ocasiones, es necesario aplicarla para no perjudicar al centro de la política educativa, es decir, el niño y la niña. Por tanto, siempre se tiene que ayudar a los docentes a mejorar, acompañarlos, escucharlos y auxiliarlos. No obstante, cuando no mejoran su práctica entonces se deben de aplicar consecuencias negativas. Estas consecuencias son excepcionales, porque la mayoría de docentes con formación, motivación, empeño y ayuda son capaces de hacer del aprendizaje una aventura inolvidable.

Tras la evaluación inicial del profesorado expuesta, la evaluación del docente continúa durante el proceso de concurso-oposición y en la

²⁶⁰ Traducción propia: «El decreto también prevé que los docentes en los cuatro primeros meses del curso tengan una evaluación final. La finalidad de esta evaluación, que no sustituye la del primer año, es ayudarle. Por ejemplo, un sustituto que se incorpora por dos meses, pero también se detecta a través de este procedimiento que hay unas carencias, unas dificultades para gestionar un aula, que sean tan evidentes que no sea necesario esperar un curso académico para poderlo gestionar. Por tanto, en aquellos casos que es evidente que hay un descontrol total, que con el apoyo facilitado no puede gestionar el aula, entonces hay un expediente contradictorio y hay un derogamiento del sustituto. Repito que estas son actuaciones muy excepcionales, pero a veces se dan situaciones excepcionales que hace necesario este tipo de intervención. Y a veces, no es necesario esperar a un año académico porque aquellos alumnos tienen derechos y nosotros tenemos que preservar el derecho de los menores, evidentemente, como obligación primera» (DG_Soler, 2017).

consolidación de los denominados estadios²⁶¹, que fomentan la promoción profesional y salarial del docente. Una de las grandes novedades ha estado la inclusión, dentro del cómputo de créditos que se habilitan para conseguir un estadio, del ítem de la implicación en la mejora de los resultados del centro. En este sentido, un docente de forma voluntaria puede solicitar que se evalúe su participación en la mejora del centro, sobre todo en aquellos centros que han conseguido un nivel de eficiencia de tres o cuatro puntos en la evaluación anual de centro. Como observamos, este ítem está en sintonía con la estrategia del control, ya que promueve que los profesores se impliquen en alcanzar los objetivos establecidos en los proyectos educativos de sus centros. Así, no solo conseguirán beneficios para su alumnado, sino también para ellos. Podrán obtener créditos para la consolidación y progresión de sus carreras profesionales. Por tanto, también funciona como un incentivo para el profesorado con el fin de implicarse en la mejora de los centros escolares en los que prestan sus servicios.

Cabe puntualizar aquí que, la evaluación del profesorado en base a los resultados, no significa que el Departament d'Ensenyament responsabilice únicamente al profesorado sobre de los resultados que alcanzan sus estudiantes. Los buenos o malos resultados académicos de un estudiante responden a una multiplicidad de factores, en la que el profesor o profesora puede ser uno de ellos. Por eso, la inspección no valora únicamente las notas que alcanzan sus alumnos, sino que valora las habilidades comunicativas del docente, la implicación con el alumnado, su programación en el aula, la satisfacción de su alumnado, etc. (CA_Giménez, 2018).

Además, la inclusión de este nuevo aspecto muestra una fractura con el modelo de administración weberiano. En la administración pública tradicional, la progresión salarial se produce básicamente en base a la antigüedad y los cursos realizados sin tener en cuenta los resultados

²⁶¹ Ordre ENS/330/2014, de 6 de noviembre, del procediment de promoció docent per estadis. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.6749. Modificada por el Ordre ENS 201/2016, de 27 de julio, de modificació de l'Ordre ENS 330/2014, de 6 de noviembre, del procediment de promoció docent per estadis. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.7176, pp. 1-2.

alcanzados. En cambio, en la nueva gestión pública, sin menospreciar la antigüedad, entendida ya no como un requisito burocrático sino como el reflejo del valor de la experiencia, pone énfasis en la evaluación de los resultados. La política educativa de Catalunya se encuentra en el camino entre los dos modelos. De ahí que la evaluación del profesorado en base a los resultados sea voluntaria y no ha tenido una gran demanda, «no ha tingut una demanda estabilitzada, no té caràcter anecdòtic, però no està estabilitzada²⁶²» (CA_Giménez, 2018). Y es que sigue siendo posible consolidar estadios en base a la formación continuada basada en cursos y tampoco hay grandes incentivos para acogerse a esta evaluación. «El que sí és cert és que els estadis es poden obtenir per moltes vies. Això fa molt innecessària l'avaluació, ja que es una eina que s'utilitza poc²⁶³» (DG_Soler, 2018).

Cabe destacar que la formación continuada es esencial para un docente. Por tanto, deben asistir a cursos. Pero el mero hecho de asistir a un curso y obtener un certificado no es lo determinante para una política educativa de excelencia. Lo determinante es que se empleé el conocimiento adquirido para mejorar la práctica en el aula. Recordemos que el centro de la política educativa es el niño y la niña y, por ende, la formación del profesorado es importante en la medida que revierte en una mejora de los alumnos y no únicamente en el currículum de un docente. En palabras de un directivo público de la Dirección General del Profesorado «La feina fonamental del docent és la qualitat didàctica i la formació és bona perquè aporti qualitat didàctica, no per ella mateixa o pel fet de fer cursos²⁶⁴» (DG_Soler, 2018). Por todo ello, el Departament d'Ensenyament está trabajando en una nueva orden de evaluación en la que la práctica docente del profesorado tenga un

²⁶² Traducción propia: «No ha tenido una demanda estabilizada, no tiene carácter anecdótico, pero no está estabilizada» (CA_Giménez, 2018).

²⁶³ Traducción propia: «Lo que sí es cierto es que los estadios se pueden obtener por muchas vías. Esto hace muy innecesaria la evaluación, ya que es una herramienta que se utiliza poco» (DG_Soler, 2018).

²⁶⁴ Traducción propia: «El trabajo fundamental del docente es la calidad didáctica y la formación es buena para que aporte calidad didáctica, no por ella misma o por el hecho de hacer cursos» (DG_Soler, 2018).

mayor impacto en sus carreras profesionales. Así, se relataba desde la Dirección General del Profesorado:

L'avaluació docent tindrà un pes important en la mesura que es desenvolupi i s'aprovi una ordre d'avaluació, en la que s'està treballant, on tingui incidència l'avaluació no en l'estadi només sinó en la carrera docent. I, per tant, que tingui un paper important per la promoció en altres cossos, per concursos, per accés a la direcció o per altres elements que puguin tenir un pes important per la carrera professional i que pel fet de tenir-la aportí molt valor per aquesta carrera professional. És evident que a mesura que nosaltres tinguem un cos propi, que és l'aspiració de la Generalitat hauria d'aspirar segons la meua opinió, a una carrera docent més potent com a Finlàndia i altres països de referència d'Europa²⁶⁵. (DG_Soler, 2018)

Vemos a través del dicho relato, como la política educativa de Finlandia es un referente en la formación del profesorado en la política educativa de Catalunya. La referencia de Finlandia no solo se restringe a la formación del profesorado sino también a otros ámbitos como el liderazgo educativo de los directores que hemos analizados en la estrategia del control.

5.3.2.4 La evaluación de los directores y directoras de los centros escolares

Como consecuencia de las nuevas competencias adquiridas por los directores y directoras de los centros escolares de Catalunya, la Subdirección General de la Inspección de Educación ha implementado una evaluación con el fin garantizar que las competencias adquiridas por la función directiva se dirigen a la mejora de los centros escolares. Así, se realiza una evaluación antes del comienzo del mandato directivo, durante el mandato y al finalizarlo. En términos de políticas públicas, existe una

²⁶⁵ Traducción propia: «La evaluación docente tendrá un peso importante en la medida que se desarrolle y se apruebe una orden de evaluación, en la que se está trabajando, donde tenga incidencia la evaluación no en el estadio sólo sino en la carrera docente. Y, por tanto, que tenga un papel importante para la promoción en otros cuerpos, para concursos de acceso a la dirección o para otros elementos que puedan tener un peso importante para la carrera profesional y que por el hecho de tenerla aporte mucho valor para esta carrera profesional. Es evidente que a medida que nosotros tengamos un cuerpo propio, que es la aspiración de la Generalitat, debería aspirar en mi opinión, a una carrera docente más potente como Finlandia y otros países de referencia de Europa» (DG_Soler, 2018).

evaluación ex-ante, intermedia y ex-post de la función directiva. Concretamente, la evaluación ex-ante se ejecuta durante el proceso de selección del candidato, en la que se examina tanto la consistencia del Proyecto de Dirección como la capacidad de liderazgo del futuro director o directora. Al final del mandato, se realiza otra evaluación del director o directora en la que se evalúa su gestión y su contribución a la mejora de los resultados del centro escolar. En el caso que la evaluación final sea favorable, la consecuencia positiva es que el director o directora puede renovar el mandato, con un máximo de cuatro renovaciones, sin pasar de nuevo por una comisión de selección. En el caso de una evaluación desfavorable, no es posible renovar el mandato (CA_Giménez, 2018). Vemos de nuevo, como las autoridades educativas de Catalunya aplican la estrategia de las consecuencias en relación con los resultados. Asimismo, las direcciones de los centros escolares ya no solo tienen que rellenar formularios administrativos, sino que tienen que conseguir acciones educativas con impacto social.

Hasta el curso 2018-2019, el Departament d'Ensenyament solo implementaba las mencionadas evaluaciones. No obstante, las autoridades educativas han sido conscientes que es necesario aplicar una evaluación formativa para acompañar al director o directora en su función directiva. Así explicaba la necesidad de la mencionada evaluación un directivo público de la Subdirección General de la Función Directiva de los Centros Docentes y un directivo público de la Subdirección General de la Inspección de la Educación:

Fins ara l'avaluació de les direccions es feien quan tu entraves de director, estaves quatre anys i, al cap de quatre anys, venia l'inspector i t'avaluava amb uns ítems. Si l'avaluació era positiva consolidaves un mandat positiu i sinó plegaves. Clar això no té cap sentit. Tu com li pots dir algú que ho ha fet malament, si durant quatre anys no li has dit res. Clar, la idea d'aquesta avaluació és fer un seguiment molt més acurat des del primer any per anant veien si realment el Projecte de Direcció que va presentar s'està desenvolupant amb les característiques que havien dit. Durant aquest primer any es

defineix conjuntament amb l'inspector, que ve a fer-te l'avaluació, quins són aquells indicadors del projecte de direcció on es posarà especial èmfasis alhora de fer l'avaluació del projecte. Al acabar aquest primer any es fa un informe i aquest informe és bàsicament per veure si la cosa està ben encaminada. Si hi ha alguna cosa que no s'acaba d'ajustar, doncs es fan algunes propostes per anar esmenant de cara al segon any. Al segon any i al tercer any, si l'informe del primer any és positiu, es fa un seguiment o si hi ha algun aspecte a retocar, doncs durant el segon o tercer any, s'incideix en aquest aspecte. Amb la idea que, al quart any i amb la memòria final del mandat, es pugui fer aquesta avaluació positiva²⁶⁶. (SDG_Vilarrubí, 2018)

Nosaltres pensem que l'avaluació ha de tenir un caràcter formatiu i de seguiment. Per això, s'ha de començar des del primer any. I això pot ajudar a algú amb dificultats a reconduir-lo. I si algú té una dificultat molt gran, doncs se li pot recomanar que es replantegi la seva situació²⁶⁷. (CA_Giménez, 2018)

Como evidencian sus palabras, la evaluación tiene un carácter de rendición de cuentas, pero no de carácter punitivo o coercitivo. En palabras del

²⁶⁶ Traducción propia: «Hasta ahora la evaluación de las direcciones se hacían cuando tú entrabas de director, estabas cuatro años y, al cabo de cuatro años, venía el inspector y te evaluaba con unos ítems. Si la evaluación era positiva consolidabas un mandato positivo y si no plegabas. Claro esto no tiene ningún sentido. Tú como le puedes decir a alguien que lo ha hecho mal, si durante cuatro años no le has dicho nada. Claro, la idea de esta evaluación es hacer un seguimiento mucho más preciso desde el primer año para ver si realmente el Proyecto de Dirección que presentó se está desarrollando con las características que había dicho. Durante este primer año se define juntamente con el inspector, que viene a hacerte la evaluación, cuáles son aquellos indicadores del Proyecto de Dirección dónde se pondrá especial énfasis a la hora de hacer la evaluación del proyecto. Al terminar este primer año se hace un informe y este informe es básicamente para ver si la cosa está bien encaminada. Si hay algo que no se acaba de ajustar, pues se hacen algunas propuestas para ir subsanando de cara al segundo año. En el segundo año y el tercer año, si el informe del primer año es positivo, se hace un seguimiento o si hay algún aspecto a retocar, pues durante el segundo o tercer año, se incide en este aspecto. Con la idea de que, el cuarto año y con la memoria final del mandato, se pueda hacer esta evaluación positiva» (SDG_Vilarrubí, 2018).

²⁶⁷ Traducción propia: «Nosotros pensamos que la evaluación debe tener un carácter formativo y de seguimiento. Por ello, hay que empezar desde el primer año. Y esto puede ayudar a alguien con dificultades a reconducirlo. Y si alguien tiene una dificultad muy grande, pues se le puede recomendar que se replantee su situación» (CA_Giménez, 2018).

conseller Josep Bargalló «Un funcionari que té poca autonomia per decidir res, li pots exigir poc. Al funcionari que té autonomia per decidir molt, li has d'exigir molt²⁶⁸», no obstant, «L'inspecció ha de ser una eina de suport al centre i no de control i vigilància²⁶⁹» (C_Bargalló, 2018). De modo que la evaluación no solo busca una rendición de cuentas para conocer la calidad educativa, sino sobre todo para ayudar, asesorar y trabajar conjuntamente para mejorar el impacto social de la función directiva. De forma más concreta, así lo exponía el mencionado directivo público de la Subdirección General de la Función Directiva de los Centros Docentes:

S'ha de tenir molt clar que autonomia ha d'anar lligada a la rendició de comptes. Autonomia no vol dir fes el que vulguis. Vol dir que, a partir d'unes línies, has de adequar-les i portar-les endavant amb el projecte educatiu. I, llavors, poder rendir comptes d'allò. Rendir comptes no vol dir tenir uns resultats acadèmics excel·lents, vol dir estic en aquest posició, tinc aquest entorn, em marco uns objectius i vaig millorant. Que aconseguixo aquells objectius que m'he proposat, doncs anem a proposar-ne més. Simplement és això²⁷⁰. (SDG_Vilarrubí, 2018)

De modo que la evaluación busca que los centros escolares inicien un camino hacia la mejora, atendiendo a su realidad y a los objetivos que se marcan cada centro. La mejora continua, que en ocasiones puede ser mantener unos resultados concretos, es lo que fomenta el Departament d'Ensenyament mediante sus diversos mecanismos de examen y no un simple cumplimiento de la normativa. Por consiguiente, esta nueva

²⁶⁸ Traducción propia: «Un funcionario que tiene poca autonomía para decidir nada, le puedes exigir poco. Al funcionario que tiene autonomía para decidir mucho, le tienes que exigir mucho» (C_Bargalló, 2018).

²⁶⁹ Traducción propia: «La inspección ha de ser una herramienta de apoyo para el centro y no de control y vigilancia» (C_Bargalló, 2018).

²⁷⁰ Traducción propia: «Hay que tener muy claro que autonomía debe ir unida a la rendición de cuentas. Autonomía no significa haz lo que quieras. Quiere decir que, a partir de unas líneas, debes adecuarlas y llevarlas adelante con el proyecto educativo. Y, entonces, poder rendir cuentas de ello. Rendir cuentas no significa tener unos resultados académicos excelentes, significa estoy en esta posición, tengo este entorno, me marco unos objetivos y voy mejorando. Que consigo aquellos objetivos que me he propuesto, pues vamos a proponer más. Simplemente es eso» (SDG_Vilarrubí, 2018).

concepción de la evaluación está cambiando el rol del inspector y el rol del director o directora de un centro educativo. Estamos asistiendo a la transformación hacia un sistema basado en preceptos de la nueva gestión pública y se está alejando de la administración pública tradicional. En palabras de un directivo público del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Catalunya:

Això canvia la concepció de l'inspector. Abans l'inspector anava a verificar el compliment de la norma. Ara l'inspector va a assessorar, a avaluar i el director ha de rendir comptes. En l'altra fórmula, l'única cosa que havia de fer el director era complir la norma. Ara s'ha de responsabilitzar del seu projecte i mostrar que funciona²⁷¹. (SP_Gutierrez, 2018)

5.3.2.5 La evaluación del alumnado

Paralelamente a las evaluaciones sobre los actores del sistema, es decir, los centros escolares, el profesorado y los directores, las autoridades educativas de Catalunya evalúan a nivel territorial la calidad de la educación mediante dos evaluaciones externas: las competencias básicas de sexto primaria y cuarto de la ESO, y las pruebas de diagnóstico de tercero de primaria. Ambas evaluaciones son desarrolladas por el Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Catalunya, con la colaboración de la Inspección Educativa, los servicios territoriales y el profesorado que corrige dichas pruebas.

Las evaluaciones de las competencias básicas de sexto primaria y cuarto de la ESO consisten en el examen competencial de los alumnos y alumnas en cuatro ámbitos: la competencia matemática; la competencia en lengua catalana (o aranés); la competencia en lengua castellana y la competencia en lengua inglesa (o francesa). Recientemente, en las pruebas de competencias básicas del curso 2018/2019 se ha añadido una nueva competencia, la competencia en ciencias naturales. Cabe destacar que

²⁷¹ Traducción propia: «Esto cambia la concepción del inspector. Antes del inspector iba a verificar el cumplimiento de la norma. Ahora el inspector va a asesorar, evaluar y el director debe rendir cuentas. En la otra fórmula, lo único que tenía que hacer el director era cumplir la norma. Ahora debe responsabilizarse de su proyecto y mostrar que funciona» (SP_Gutierrez, 2018).

estas evaluaciones fueron fomentadas por la consellera Carme-Laura Gil i Miró. La consellera quería que dichas evaluaciones se realicen para el alumnado que cursaba tercero de primaria y segundo de la ESO con el fin de que los resultados permitiesen introducir mejoras antes que los estudiantes concluyesen sus respectivas etapas educativas. No obstante, estas evaluaciones fueron recogidas por la legislación estatal en la LOCE y la LOE estipulado el fin de etapa como el momento idóneo para su implementación. En el caso de las pruebas diagnósticas de tercero de primaria, los alumnos realizan un examen de competencia matemática y lingüística. Ambas tipologías de evaluaciones tienen un carácter formador y orientador, y como afirmase un directivo público del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Catalunya (que también ejerció como secretario de políticas educativas), «l'avaluació no avalua al centre, sino el sistema²⁷²» (SP_Gutiérrez, 2018). Por tanto, busca obtener información sobre la calidad de la educación en el territorio catalán y así orientar la política educativa hacia la superación de sus deficiencias. En palabras del mencionado directivo público:

L'avaluació clàssica servia sobretot per certificar i acreditar [...]. L'avaluació moderna diu que l'avaluació també serveix per això. No obstant, la seva funció més important no és avaluar per certificar sinó per orientar el sistema o per orientar l'aprenentatge. El model clàssic de jo planifico i després controlo, avui en dia no funciona. Avui funciona l'anàlitzo moltíssima informació i després t'ajudo a desenvolupar pensament estratègic per moure't per una selva on t'has de moure estratègicament perquè sinó et ficaràs dins d'un pantà i no sobreviuràs. El sistema educatiu és com una selva, la societat és complexa i l'avaluació ha de donar-li indicadors contínuament de cada tema perquè es puguin prendre decisions per arribar als objectius. Un sistema que renunciï això és cec²⁷³. (SP_Gutiérrez, 2018)

²⁷² Traducció pròpia: «La evaluación no evalúa el centro, sino el sistema» (SP_Gutiérrez, 2018).

²⁷³ Traducción propia: «La evaluación clásica servía sobre todo para certificar y acreditar [...]. La evaluación moderna dice que la evaluación también sirve para esto. Sin embargo, su función más importante no es evaluar para certificar sino para orientar el sistema o para orientar el aprendizaje. El modelo clásico de yo planifico y luego controlo, hoy en día no funciona. Hoy funciona el análisis muchísima información y luego te ayudo a desarrollar pensamiento estratégico para moverte por una selva donde debes moverte estratégicamente porque si no, te meterás

Así, la evaluación funciona para nutrir la gestión estratégica del Departament d'Ensenyament y de los propios centros escolares. Por eso, los directores y directoras de los centros escolares y las familias reciben en informe sobre los resultados que han alcanzado sus alumnos, o hijo e hija en el caso de las familias, con la meta de saber en qué aspectos obtienen buenos resultados y en qué aspectos tiene que mejorar. En el caso del director o directora de un centro escolar, el hecho de poder consultar los resultados de las evaluaciones, que incluye la comparación con otros centros de situación similar, novedad introducida por la consellera Rigau, permite, como en el caso finés, que el centro inicie, si es necesario, programas de mejora. Así, la retroalimentación es esencial para el progreso de los centros educativos. Esta retroalimentación y esta dirección de la acción hacia los resultados es relativamente reciente en la política educativa de Catalunya. La consellera Irene Rigau recordaba la siguiente anécdota en una de sus visitas a un centro educativo:

Jo entrava en un centre i preguntava al director: Quants graduats escolars vas tenir el curs passat? i responia el director: Ah, no ho sé. I jo li deia: Doncs si és la clau del producte. No estem aquí per passar sis hores al dia, estem aquí perquè es puguin graduar²⁷⁴. (C_Rigau, 2018)

Esta anécdota que relataba la consellera Rigau y el desconocimiento del director sobre la tasa de graduación de su centro no era consecuencia de una actitud despreocupada del director, sino fruto de la administración pública weberiana en la que está inmerso. En la visión weberiana, lo importante es seguir los procesos no los resultados. De ahí que no se le presten atención. Sin embargo, al focalizarnos en los resultados, los centros

dentro de un pantano y no sobrevivirás. El sistema educativo es como una selva, la sociedad es compleja y la evaluación debe darle indicadores continuamente de cada tema para que se puedan tomar decisiones para alcanzar los objetivos. Un sistema que renuncie a esto es ciego» (SP_Gutiérrez, 2018).

²⁷⁴Traducción propia: «Yo entraba en un centro y preguntaba al director: ¿Cuántos graduados escolares tuviste el curso pasado? y respondía el director: Ah, no lo sé. Y yo le decía: Pues sí es la clave del producto. No estamos aquí para pasar seis horas al día, estamos aquí para que se puedan graduar» (C_Rigau, 2018).

son más conscientes de cuáles son aquellos aspectos en los que tienen que mejorar y dirigen su acción hacia su superación. Un ejemplo de ello, es el siguiente caso explicado por el secretario de políticas educativas de Catalunya, Francesc Colomé:

Jo com a inspector recordo una escola de primària, de classe mitjana, en un ambient agradable i amb un edifici molt bonic. Però les notes de llengua que treia eren molt dolentes en les avaluacions externes. Vaig parlar amb la directora i li vaig dir: Què us passa?, perquè aquestes notes no poden ser. Portaven només dues avaluacions. I ella em va dir: És que no ens ho havíem mirat mai. De fet, no érem ni conscients. Havíem anat fent el que havíem fet tota la vida, però ara ho revisarem i tens raó. L'any següent, em va venir la directora i amb molta il·lusió em va ensenyar els resultats. Havien incrementat un 30% els resultats²⁷⁵. (SP_Colomé, 2018)

El relato del secretario de políticas educativas muestra como la evaluación permite a los centros educativos mejorar su impacto porque son conscientes de sus debilidades y fortalezas. Del mismo modo, las autoridades educativas de Catalunya fomentan, de forma similar al caso finés, la evaluación como mecanismo de colaboración entre la administración educativa y el centro escolar. Así, no se fomenta clasificar las escuelas en base a su rendimiento ni promover medidas basadas en la competitividad. Aunque, si es cierto que durante la tramitación de la LEC se analizaron los beneficios e inconvenientes de hacer públicos los resultados de los centros, «ho vam debatre en positiu i en negatiu²⁷⁶» (SP_Colomé, 2018). Finalmente se decidió no hacerlas públicas para no hacer de la competitividad el eje de la

²⁷⁵ Traducción propia: «Yo como inspector recuerdo una escuela de primaria, de clase media, en un ambiente agradable y con un edificio muy bonito. Pero las notas de lengua que sacaban sus estudiantes eran muy malos en las evaluaciones externas. Hablé con la directora y le dije: ¿Qué os pasa? porque estas notas no pueden ser. Llevábamos solo dos evaluaciones. Y ella me dijo: Es que no nos lo habíamos mirado nunca. De hecho, no éramos ni conscientes. Habíamos estado haciendo lo que habíamos hecho toda la vida, pero ahora lo revisaremos y llevas razón. Al año siguiente, me vino la directora y con mucha ilusión me enseñó los resultados. Habían incrementado un 30% los resultados» (SP_Colomé, 2018).

²⁷⁶ Traducción propia: «Lo debatimos en positivo y en negativo» (SP_Colomé, 2018).

evaluación, sino ponerla servicio de la mejora de los resultados, mediante la colaboración y la ayuda mutua, como el caso finés. Así, lo explicaba un directivo público de la inspección educativa: «A la inspecció, el principi de privacitat el tenim molt clar. Crec que el model és el de Finlàndia, i em sembla correcte²⁷⁷» (CA_Giménez, 2018).

Finalmente, Catalunya participa en los estudios supranacionales como las pruebas PISA, el estudio PIRLS, el TIMSS, el TALIS y el SITES-TICS, todo con el fin de deponer de más información para saber cuál es el estado de la educación en Catalunya en comparación con el resto de países.

5.4 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LAS CONSECUENCIAS

La reinención de la política educativa de Catalunya también ha implementado la estrategia de las consecuencias, es decir, ha introducidos premios o penalizaciones según el rendimiento del empleado. Concretamente han aplicado el procedimiento de gestión por rendimientos. Dicho procedimiento, como se recogiese en el marco teórico y viésemos su aplicación en el caso finés, consiste en establecer recompensas al buen rendimiento y penalizaciones al mal rendimiento. Dicha estrategia sirve para incentivar ciertos comportamientos y desincentivar otros. De dicho procedimiento se aplican dos herramientas: las primas al rendimiento y los contratos y acuerdos de rendimientos.

5.4.1 Primas al rendimiento: complemento salarial a los directores

Como hemos visto a lo largo del análisis, los requisitos, las funciones y las responsabilidades de los centros educativos de Catalunya han aumentado. Asimismo, al final del mandato los directores o las directoras de los centros escolares de Catalunya deben de rendir cuentas de su gestión. En este

²⁷⁷ Traducción propia: «En la inspección, el principio de privacidad lo tenemos muy claro. Creo que el modelo es el de Finlandia, y me parece correcto» (CA_Giménez, 2018).

marco, las autoridades educativas de Catalunya han introducido una prima por rendimiento. Recordemos que las primas por rendimiento son «premios monetarios (añadidos al salario) que se conceden en un único pago. Van destinados a individuos o a equipos que logran objetivos concretos determinados. No forman parte de la base retributiva de un empleado» (Osborne y Plastrik, 2003: 268). En el caso catalán, aquellos directores o directoras que han realizado una buena gestión educativa durante su mandato y han contribuido a la mejora de la escuela en términos de resultados, reciben un complemento salarial al final del mandato, tal y como establece el Decreto 155/2010 en el artículo 30.2, 30.3 y 30.4. Por tanto, es un complemento salarial relacionado con el desempeño en el cargo y no por ostentar el cargo en sí.

Aunque la legislación habilita a la administración para aplicar dichas primas por rendimiento, dichas primas no se han ejecutado como consecuencia de la falta de recursos monetarios para ello, tras la crisis económica iniciada en 2007. Al mismo tiempo, dicho mecanismo establece que el cobro de la prima se realiza cuando el director o directora deja el mandato, generándose incentivos para que el director o directora no cumpla con el máximo de mandatos posibles. El jefe de la Subdirección General de la Función Directiva de los Centros Docentes, Jordi Vilarrubí, lo exponía así:

Això no s'ha arribat a cobrar mai mentre s'exerceix la direcció. És a dir, quan deixes d'exercir la direcció, segons els mandats que tens consolidats amb avaluació positiva passes a cobrar un complement. Actualment, si tens un mandat positiu, crec que és el 15% del complement de director, si tens dos és el 35%, si tens tres és el 55% i si tens quatre el 75%. Però els cobres si deixes la direcció, i pot ser contradictori. Per què jo puc ser director, tenir tres mandats positius, deixo la direcció, em quedo al equip directiu com a secretari i cobraré el complement de secretari i el de director. No sembla gaire lògic i sembla que estiguis incitant a la gent amb experiència a deixar el càrrec. Per què no es va aplicar? precisament perquè va ser l'inici de la crisi. És una de les mesures que quan hi hagi pressupost està pensat rescatar i poder-la aplicar. La càrrega

de les direccions no és la d'abans i s'han d'anar actualitzant els complements de direcció²⁷⁸. (SDG_Vilarrubí, 2018)

Así, cuando se recupere el presupuesto para poder hacer efectiva la prima por rendimiento, si el objetivo es mantener en la dirección a aquellos directores o directoras con buen desempeño, se debe de modificar el instrumento y establecer que el cobro sea durante el ejercicio de la dirección. Esto recompensará la buena gestión y desincentivará, a nivel administrativo, que abandonen la dirección. Recordemos que, como ya se ha expuesto en otras ocasiones, es muy importante qué mecanismo utilizamos y cómo lo empleamos para incentivar un tipo de comportamiento u otro.

5.4.2 Los contratos y acuerdos de rendimientos: penalizaciones al bajo rendimiento.

Otra de las herramientas de la nueva gestión pública que se está implementando de forma implícita en la política educativa de Catalunya son los contratos y acuerdos por rendimientos, promoviéndose que los docentes y directores o directoras de centros escolares desempeñen su labor consiguiendo mejorar los resultados. En el caso de incumplimiento, existen penalizaciones. Muestra de ello es que los docentes noveles si no superan satisfactoriamente el periodo de prácticas durante el primer curso laboral, son vetados de la bolsa de trabajo durante un curso académico. Otra muestra es la recomendación de cese que realiza la inspección educativa de Catalunya a aquellos directores o directoras que registran un pobre desempeño y no consiguen los resultados esperados. En este sentido, el

²⁷⁸ Traducción propia: «Esto no se ha llegado a cobrar nunca mientras se ejerce la dirección. Es decir, cuando dejas de ejercer la dirección, según los mandatos que tienes consolidados con evaluación positiva pasas a cobrar un complemento. Actualmente, si tienes un mandato positivo, creo que es el 15% del complemento de director, si tienes dos es el 35%, si tienes tres es el 55% alguien y si tienes cuatro el 75%. Pero los cobras si dejas la dirección, y puede ser contradictorio. Por qué yo puedo ser director que tengo tres mandatos positivos, dejo la dirección, me quedo en el equipo directivo como secretario y cobraré el complemento de secretario y el de director. No parece muy lógico y parece que estás incitando a la gente con experiencia a dejar el cargo. ¿Por qué no se aplicó?, precisamente porque fue el inicio de la crisis. Es una de las medidas que cuando haya presupuesto está pensado rescatar y poderla aplicar. La carga de las direcciones no se la de antes y hay que ir actualizando los complementos de dirección» (SDG_Vilarrubí, 2018).

Proyecto de Dirección que deben de presentar los directores o directoras de los centros escolares para acceder al puesto directivo funciona *de facto* como un contrato y acuerdo de rendimiento, ya que se establece qué objetivos debe de cumplir en su mandato. El cumplimiento de los objetivos conlleva una consecuencia positiva, la prima por rendimiento, y el incumplimiento, una consecuencia negativa, el cese de su cargo.

Cabe destacar, que las autoridades educativas de Catalunya, de forma similar a las autoridades educativas de Finlandia, no emplean esta herramienta de la nueva gestión pública para castigar o generar presión en los centros escolares. Todo lo contrario, sino para ayudar a los centros escolares a que dirijan sus acciones hacia los resultados. Por eso, la evaluación sirve para ayudarlos y en el caso que la ayuda ofrecida no tenga impacto, es entonces, cuando se aplican las penalizaciones. Recordemos que si se establece que el alumno y la alumna son el centro de la política educativa y que deben recibir una educación de calidad, no es permisible que profesorado o equipos directivos con poca motivación, con bajo desempeño o con comportamientos inadecuados en el aula siga en el circuito del sistema educativo, ya que perjudica a los alumnos y alumnas. Ahora bien, las penalizaciones se aplican de forma excepcional. Ejemplo de ello, fue la medida implementada por las autoridades educativas de Catalunya en una escuela del Prat de Llobregat.

En el Prat de Llobregat existía una escuela pública que registraba uno de los rendimientos educativos más bajos de toda Catalunya, ocasionando que las familias no eligiesen en primera opción dicha escuela. Durante el mandato de la consellera Rigau se inició un análisis más pormenorizado de la realidad de los centros escolares en relación con los resultados alcanzados y se tuvo constancia de la realidad educativa del mencionado centro escolar. En este sentido, como relatase la consellera Ruiz, que vivió el proceso desde la Dirección General de Atención a la Familia y a la Comunidad Educativa, «Hi havia un gran percentatge d'alumnes que no aconseguia les competències

bàsiques i un alt percentatge d'absentisme. Això no hi era en centres de complexitat similar²⁷⁹» (C_Ruiz, 2018).

De modo que se establecieron conversaciones entre el Departament d'Ensenyament, el delegado territorial de educación y el Ayuntamiento del Prat de Llobregat para analizar las causas de los bajos rendimientos y aplicar las medidas correctivas necesarias. El análisis mostró que existía un equipo directivo poco motivado y con bajas expectativas que generaba un desaliento en el claustro de profesores que, a su vez, se trasmitía a los estudiantes. Así, la medida implementada fue el cierre administrativo del centro escolar, que significó la renovación del equipo directivo. El Departament d'Ensenyament seleccionó a una directora que había demostrado un alto desempeño en centros educativos de alta complejidad y se formó un nuevo equipo directivo. Entre los profesores que trabajaban en dicho centro, aquellos que decidieron quedarse en el centro continuaron en el centro y aquellos que decidieron abandonarlo fueron trasladados a otros centros escolares. Desde entonces y como relatase la consellera d'Ensenyament, Meritxell Ruiz, que visitó la escuela después de su remodelación, «els resultats han millorat²⁸⁰» (C_Ruiz, 2018).

Esta medida fue posible implementarla porque se estableció al alumno y la alumna como el centro de la política educativa. Así, lo relataba el secretario de políticas educativas, Antoni Llobet, que se encargó de las relaciones entre el Departament d'Ensenyament y el Ayuntamiento del Prat de Llobregat:

A l'escola del Prat es va arribar a fer el que es va arribar a fer perquè afortunadament tant la gent que hi havia a la direcció del Departament d'Ensenyament com la gent que hi havia al capdavant de l'Ajuntament del Prat de Llobregat (d'un color polític diferent al que hi havia al Departament d'Ensenyament) teníem clar que estàvem parlant de com millorar l'atenció a les

²⁷⁹ Traducción propia: «Había un gran porcentaje de alumnos que no alcanzaba las competencias básicas y un alto porcentaje de absentismo. Esto no estaba en centros de complejidad similar» (C_Ruiz, 2018).

²⁸⁰ Traducción propia: «Los resultados han mejorado» (C_Ruiz, 2018).

famílies i als nens i nenes que anaven a aquella escola²⁸¹.
(SP_Llobet, 2018).

Aplicar la estrategia del cliente hace que en las políticas educativas no se priorice la ideología o la administración, sino que se pone en el centro al usuario. De modo que, lo importante, no es qué partido político gobierna cada institución sino el deber de trabajar conjuntamente para ofrecer el mejor servicio al ciudadano, en este caso, a los alumnos y las alumnas de la escuela del Prat de Llobregat. Aunque la medida fue respaldada a nivel institucional, a nivel sindical hubo contestación. En palabras de la consellera Rigau, «Els sindicats ens van portar al jutjat i ho vam guanyar²⁸²» (C_Rigau, 2018).

Los sindicatos consideraron que el cierre administrativo vulneraba los derechos de los profesores, de ahí, que recurriesen judicialmente la decisión del cierre administrativo. No obstante, los docentes no perdieron su lugar de trabajo, sino que fueron trasladados a otros centros. En este sentido, los docentes tuvieron la capacidad de elegir su nuevo destino profesional. En palabras de la consellera Rigau, «Un mestre quan una escola tanca no va al carrer sinó que tria davant d'altres²⁸³» (C_Rigau, 2018). Aunque los intereses laborales del profesorado es justo que deban defenderse sindicalmente, también cabe aprender, como lo han aprendido sus homólogos finlandeses, que también deben de trabajar estableciendo al estudiante como el centro de la política educativa y tras dicha prioridad, en este encaje, entonces defender los intereses laborales del profesorado.

²⁸¹ Traducción propia: «En la escuela del Prat se llegó a hacer lo que se llegó a hacer porque afortunadamente tanto la gente que había en la dirección del Departament d'Ensenyament como la gente que había al frente del Ayuntamiento del Prat de Llobregat (de un color político diferente al que había en el Departament d'Ensenyament) teníamos claro que estábamos hablando de cómo mejorar la atención a las familias y los niños y niñas que iban a aquella escuela» (SP_Llobet, 2018).

²⁸² Traducción propia: «Los sindicatos nos llevaron al juzgado y lo ganamos» (C_Rigau, 2018).

²⁸³ Traducción propia: «Un maestro cuando una escuela cierra no va a la calle, sino que elige frente a otros» (C_Rigau, 2018).

Cabe reseñar de nuevo que el caso de la escuela del Prat de Llobregat fue muy excepcional. Habitualmente, las medidas aplicadas ante la dificultad de los centros escolares para conseguir mejoras son el cambio del equipo directivo, del proyecto educativo, la incorporación de nuevos perfiles profesionales, la apertura del centro a la comunidad escolar, las auditorías pedagógicas, etc. Las diferentes medidas son descritas por Antoni Llobet del siguiente modo:

En molts altres casos, és un relleu de l'equip directiu, un Projecte Educatiu de Centre nou, pensar quins perfils professionals nous convé que entrin a treballar en el centre, analitzar com es relaciona el centre amb l'entorn, és a dir, hi ha multitud d'elements. Allò important és que això s'està fent. Les auditaries pedagògiques, que el nom va fer que algú s'espantés, vol dir això, mirar si estan funcionant les dinàmiques del centre i on cal treballar-hi. Però amb quina mentalitat? No la de la fiscalització sinó amb la d'acompanyament, de suport i de prendre les mesures que són necessàries per millorar. El camí ha recórrer és llarguíssim i crec que encara cal consolidar l'idea²⁸⁴. (SP_Llobet, 2018)

Como evidencian las palabras del secretario de políticas educativas durante el mandato de la consellera Ruiz, cabe consolidar el instrumento y sobre todo ha de estar al servicio de la mejora y el acompañamiento, y no de la fiscalización.

²⁸⁴ Traducción propia: «En muchos otros casos, es un relevo del equipo directivo, un Proyecto Educativo de Centro nuevo, pensar qué perfiles profesionales nuevos conviene que entren a trabajar en el centro, analizar cómo se relaciona el centro con el entorno, es decir, hay multitud de elementos. Lo importante es que esto se está haciendo. Las auditorías pedagógicas, que el nombre hizo que alguien se asustara, quiere decir esto, mirar si están funcionando las dinámicas del centro y donde hay que trabajar. ¿Pero con qué mentalidad? No la de la fiscalización sino con la del acompañamiento, de apoyo y de tomar las medidas que son necesarias para mejorar. El camino a recorrer es larguísimo y creo que todavía hay que consolidar la idea» (SP_Llobet, 2018).

5.5 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA CULTURA

Todas las estrategias que hemos ido analizado a lo largo de presente capítulo promueven cambios en la cultura profesional de diferentes actores educativos, especialmente de los docentes. En este sentido, para ayudar a los docentes en este nuevo cambio de paradigma, el Departament d'Ensenyament ha aplicado la estrategia de la cultura, concretamente dos procedimientos y diversas herramientas de cada uno: del procedimiento de llegarles al corazón han aplicado la herramienta de invertir en los empleados; del procedimiento de ganárselos mentalmente han ejecutado la herramienta de los centros formativos propios y la de los grupos de aprendizaje y las visitas sobre el terreno

5.5.1 Invertir en los empleados: formación continuada

Como recogen Osborne y Plastrik (2003: 541) «*Llegando al corazón* de los empleados se les ayuda a crear nuevos símbolos emocionales, a establecer nuevos pactos (entre ellos, por una parte, y de cada uno de ellos con la organización, por la otra)» y continúan «Este tipo de compromisos sinceros y sentidos moldea las actitudes y las creencias de las personas y acaba transformado sus formas de actuar». En este sentido, dicho procedimiento de la nueva gestión pública busca transformar sus formas de actuar dirigiendo su acción hacia nuevas formas de actuar. Para ello, una de las herramientas que incluye dicho procedimiento es la de invertir en los empleados, definida como «*La inversión en los empleados* muestra a los trabajadores que la dirección se toma en serio los cambios por los que aboga, al invertir en la capacidad de los empleados para realizar dichos cambios» (Osborne y Plastrik, 2003: 557).

Como hemos observado, la aplicación de la estrategia del control ha conllevado que los docentes deban de implicarse en los proyectos educativos de centro y sean responsables de los resultados académicos que consigue su alumnado. En este sentido, el Departament d'Ensenyament ha rediseñado la formación continuada del profesorado para ayudarles tiene

que desarrollar sus nuevas responsabilidades de forma fructífera. Así, la formación continuada ha pasado de configurarse como una formación dirigida únicamente al docente y para el docente, a una formación dirigida al docente pero orientada a su impacto en el centro escolar. En palabras del secretario de políticas educativas, Antoni Llobet:

Des de la LEC, s'ha passat d'un model de formació individual, on la persona que té molta motivació per aprendre o per fer una formació per millorar el seu coneixement o les seves habilitats didàctiques, que també cal tenir-los en el nou sistema; per una formació més orientada al propi centre i, per tant, una formació per desenvolupar línies de treball del centre educatiu vinculat al projecte educatiu del centre i conjuntament amb l'equip docent. Creiem que aquesta és la formació que realment pot aportar més qualitat. Va més enllà de la formació individual que pugui tenir una persona i, per tant, acaba de consolidar les evidències científiques amb més orientacions pràctiques a la vegada que cohesiona el treball en equip dels docents.²⁸⁵ (SPE_Llobet, 2018)

En este sentido, el Departament d'Ensenyament ha pasado de una formación del profesorado meramente individual en el que los docentes hacían sus respectivos cursos en relación con sus propios intereses y materia de conocimiento que impartían, a una formación que, sin abandonar la formación del profesorado descrita, impulsa a adquirir una formación que responda a las necesidades del centro y permita conseguir los objetivos de resultados que se recogen en los proyectos educativos de centro. Así, el dinero que se invierte en la formación permanente del profesorado no solo debe revertir en el currículum de cada docente, sino que debe de tener un

²⁸⁵ Traducción propia: «Desde la LEC, se ha pasado de un modelo de formación individual, donde la persona que tiene mucha motivación para aprender o para hacer una formación para mejorar su conocimiento o sus habilidades didácticas, que también hay que tenerlos en el nuevo sistema; por una formación más orientada al propio centro y, por tanto, una formación para desarrollar líneas de trabajo del centro educativo vinculado al proyecto educativo del centro y conjuntamente con el equipo docente. Creemos que esta es la formación que realmente puede aportar más calidad. Va más allá de la formación individual que pueda tener una persona y, por tanto, acaba de consolidar las evidencias científicas con más orientaciones prácticas a la vez que cohesiona el trabajo en equipo de los docentes» (SPE_Llobet, 2018).

impacto en los alumnos y en los centros escolares. Vemos así, como es la tipología de formación continuada que también implementa Finlandia.

En términos legislativos, este cambio en la formación se recoge en los siguientes artículos. Según el artículo 110 de la LEC, la formación permanente de los profesores tiene el objetivo de actualizar las competencias y el conocimiento de los docentes para mejorar sus prácticas educativas y la gestión de los centros, especialmente en relación con el proyecto educativo de cada centro, con el fin de contribuir a mejorar los resultados y los procesos educativos de los alumnos y alumnas. En este sentido, se enfatiza que dicha formación debe basarse en el progreso científico y en la metodología didáctica. En relación con las evidencias científicas, unos de los méritos que se tienen en cuenta para ocupar una vacante docente son la actualización científica, didáctica y profesional, y la participación en proyectos de innovación o investigación educativa en los centros educativos públicos (artículos 16.f y 16.g del Decreto 39/2014). Asimismo, según el artículo 10 del Decreto 29/2015, los directores y directoras de los centros educativos deben de fomentar la participación de los profesores en las actividades de formación permanente en función de las necesidades del proyecto educativo y las necesidades educativas del centro. Según el artículo 40 del Decreto 102/2010 establece que entre las diferentes finalidades de la coordinación docente se incluye orientar hacia la investigación y la innovación en el marco de la formación del centro y la formación permanente del profesorado. La formación permanente de los profesores se debe desarrollar, de forma prioritaria, dentro del horario laboral de no permanencia en el centro, salvo en excepciones.

En este marco, el último plan formativo del curso 2017-2018, se evidencian dos nuevas grandes tipologías de formación que se añan a la tradicional formación individual: la formación en el centro y la formación para el centro. Mientras que la formación en el centro se dirige a ofrecer una formación específica para un centro en particular y puede ser recibida por un colectivo específico del claustro de profesores o por todo el claustro; la formación para

el centro es aquella que tiene como objetivo aportar formación para mejorar el impacto del Proyecto Educativo de Centro pero no necesariamente tiene que desarrollarse en un centro educativo concreto o dirigirse a un centro educativo en particular. Así, puede ser una formación abierta a varios centros educativos. De modo que, como se muestra en el cuadro nº 33, existe una gran variedad de actividades formativas.

Tabla 33. Tipología de formación permanente del docente no universitario de Catalunya

Sujeto de la formación	Actividades	Tipología de formación
Profesorado de un centro	Asesoramiento Formación interna de centro (FIC) Taller de centro	Formación en el centro
Profesorado de diferentes centros	Seminario de coordinación Formación de equipos de centro	Formación para los centros
Profesorado de diferentes centros	Taller Curso Seminario Grupo de Trabajo Conferencia Mesa redonda Encuentro pedagógico Intercambio de experiencias Jornadas o ciclo de conferencias Estancia formativa en la empresa Estancia formativa en el extranjero	Formación individual

Fuente: Departament d'Ensenyament (2018)

Junto con la nueva tipología de formación, el Departament d'Ensenyament promueve que dicha formación no se emplee simplemente como un trámite burocrático para conseguir estadios docentes, sino que se orienta para que tenga un impacto en el aula y en el centro. Por tanto, el docente no solo debe de demostrar que ha aprovechado satisfactoriamente la formación mediante una asistencia obligatoria del 80% en el caso de la formación presencial y obtener una evaluación positiva en las tareas que le son asignadas, sino que debe haber una transferencia de dicha formación y un impacto en la docencia. Es decir, la formación ha de tener un impacto en los resultados escolares del centro.

Asimismo, el Departament d'Ensenyament también ha invertido en los docentes con poca experiencia docente, y para aquel el interino nombrado por primera vez para dar docencia en un mismo centro escolar durante un curso académico se le asigna un tutor con el fin de ayudarlo en sus primeros pasos en la docencia. La función del tutor es explicada, de la siguiente forma, por un directivo público de la Dirección General del Profesorado:

Tots els interins que accedeixen a la borsa de treball i tenen un nomenament per primera vegada per un curs sencer en un centre tenen un curs de formació i de tutoria en el propi centre. [...] Una vegada accedeixen al centre, aquell docent se li nomena un tutor que és un docent de referència que té com a finalitat insertar-lo en la tasca docent com a novell. Ajudar-lo en els primers passos en una feina tan complexa com és la docència. Perquè aquest és el punt de partida que a vegades no està molt interioritzat en nostre país. La docència, com a Finlàndia tenen molt clar, és una feina d'una enorme complexitat i, per tant, requereix una gran formació i un gran suport per part del centre. [...] El docent que s'incorpora no s'incorpora a veure que passa, que és el que em passava a mi quan vaig començar a fer de docent i t'espaviles. Sinó que aquesta persona té un suport explícit amb un tutor que l'acompanya. Acompanyar-lo significa facilitar-li els criteris per preparar les classes, tenir en compte les didàctiques, ajudar-lo

a situacions que li costi resoldre, en el tractament de la diversitat, és a dir, fer modelatge²⁸⁶. (DG_Soler, 2017)

El centre educatiu ha d'acollir-lo, explicar-li el seu projecte educatiu i com enfoquen el currículum. Al final, els docents no només fan classe sinó que han de treballar amb una visió de com impartir les classes, i ha de ser una visió compartida, que doni coherència a la docència. Això és molt important. Si és novell, aquesta importància és extrema²⁸⁷. (DG_Soler, 2017)

Por lo tanto, el Departament d'Ensenyament ha iniciado diversos mecanismos para que los docentes reciban una formación que les permita mejorar su práctica y, por tanto, den lo mejor de ellos a sus alumnos y alumnas con el fin de mejorar el rendimiento académico y, a la vez, su bienestar. Todo ello, con una formación que se debe adaptar a sus necesidades y demandas.

5.5.2 Centros de formación propios: la formación directiva

Dadas las nuevas competencias adquiridas por los directores y directoras de los centros públicos, el Departament d'Ensenyament ha ofrecido formación específica sobre el liderazgo educativo y gestión educativa mediante la Escuela de la Administración Pública de Catalunya (*Escola*

²⁸⁶ Traducción propia: «Todos los interinos que acceden a la bolsa de trabajo y tienen un nombramiento por primera vez por un curso entero en un centro tienen un curso de formación y de tutoría en el propio centro. [...]. Una vez acceden al centro, aquel docente se le nombra un tutor que es un docente de referencia que tiene como finalidad insertarlo en la tarea docente como novato. Ayudarle en los primeros pasos en un trabajo tan complejo como es la docencia. Porque este es punto de partida que a veces no está muy interiorizado en el país. La docencia, como en Finlandia tienen muy claro, es un trabajo de una enorme complejidad y, por tanto, requiere una gran formación y un gran apoyo por parte del centro. [...] El docente que se incorpora no se incorpora a ver que pasa, que es lo que me pasaba a mí cuando empecé a hacer de docente y te espabilas. Sino que esta persona tiene un apoyo explícito con un tutor que lo acompaña. Acompañarlo significa facilitarle los criterios para preparar las clases, tener en cuenta las didácticas, ayudarle en situaciones que le cueste resolver, en el tratamiento de la diversidad, es decir, hacer modelaje» (DG_Soler, 2017).

²⁸⁷ Traducción propia: «El centro educativo ha de acogerlo, explicarle su proyecto educativo y como enfocar el currículum. Al final, los docentes no sólo dan clase, sino que deben trabajar con una visión de cómo impartir las clases y deben trabajar con una visión compartida, que dé coherencia a la docencia. Esto es muy importante. Si es novato, esta importancia es extrema» (DG_Soler, 2017).

d'Administració Pública de Catalunya, en catalán) con el fin de formar a los equipos directivos en los nuevos roles que tienen que ejercer. La elección de la Escuela de la Administración Pública de Catalunya para realizar dicha formación responde a la voluntad del Departament d'Ensenyament de infundir los nuevos valores y conocimientos que requiere la función directiva. Por tanto, han aplicado la herramienta de los centros de formación propios que se definen como centros que «educan y forman a los agentes del cambio para que se conviertan en portadores y transmisores de la nueva cultura» (Osborne y Plastrik, 2003: 588). En este sentido, entre las ventajas de dicha herramienta de la nueva gestión pública se encuentra que permite a las autoridades educativas catalanas diseñar el curso y, por tanto, infundir los valores y las perspectivas que el Departament d'Ensenyament considera relevantes para el nuevo paradigma.

5.5.3 Los grupos de aprendizaje y las visitas sobre el terreno: conocimiento in situ de la política educativa de Finlandia.

Por último, y como se ha ido mencionado a lo largo del capítulo, la política educativa de Finlandia ha estado una influencia relevante en el cambio de paradigma desde la administración pública tradicional hacia la nueva gestión pública, emprendido por las autoridades educativas de Catalunya en materia educativa. Dicha influencia es consecuencia de los resultados educativos del Informe PISA y de la ventana de oportunidad que se abrió a partir de la cual vino como agua de mayo la tesis doctoral del Dr. Xavier Melgarejo sobre la formación del profesorado de primaria y secundaria en el sistema educativo de Finlandia. Posteriormente, ello condujo a las diversas visitas a Finlandia que realizó el profesor Melgarejo con diferentes responsables educativos de Catalunya para conocer las bondades de la política educativa de Finlandia. Así, el conseller Maragall, la consellera Rigau y los responsables del programa MIF, conocieron de la mano del Dr. Melgarejo cómo funcionaba la política educativa finesa. Estas visitas contribuyeron a que dichas personalidades educativas conociesen y aprendiesen nuevas formas de concebir y gestionar la política educativa. De modo que, aunque las autoridades educativas mencionadas no fueron conscientes de ello,

aplicaron la herramienta de la nueva gestión pública de los grupos de aprendizaje y las visitas sobre el terreno. Osborne y Plastrik (2003: 571) recogieron que dicha herramienta de la nueva gestión pública consiste en realizar visitas a otros organismos para aprender de ellos, transformando la mentalidad de los empleados y aprendiendo juntos nuevas formas de gestionar los asuntos. Así, es una herramienta de la nueva gestión pública que si se aplica para conocer casos exitosos, permite a los empleados públicos y directivos públicos emprender reformas en base a casos que han demostrado tener excelentes resultados.

5. CONCLUSIONES

La implementación de las cinco estrategias de la nueva gestión pública, con sus correspondientes procedimientos y herramientas, en la política educativa de Catalunya, ha sido el objeto de estudio examinado en el presente capítulo. Así, se ha dilucidado de cada estrategia de la nueva gestión pública, qué procedimientos y herramientas concretas se han aplicado en el caso catalán. Asimismo, también se ha descrito como las autoridades educativas de Catalunya han emprendido un viaje desde el método de administración pública weberiana hacia el modelo de nueva gestión pública con el fin de aumentar la calidad de la política educativa catalana. En esta travesía, la influencia de la política educativa de Finlandia ha sido clave, pues las autoridades catalanas no diseñaron e implementaron las medidas educativas habiéndose formado en técnicas y métodos de nueva gestión pública principalmente, sino aprendiendo de las experiencias del caso finlandés. A continuación, se sintetiza dicho análisis, de forma sucinta.

Es fundamental comprender que en Catalunya se está evolucionando históricamente desde una gestión educativa fundamentada en el paradigma de la administración pública tradicional y enfocada en los procesos y la normativa reglamentaria, hacia otro tipo de gestión educativa basada en el

paradigma de la nueva gestión pública y enfocada hacia los objetivos y la evaluación de sus resultados.

Todo ello no es óbice para señalar dos cuestiones. Primero, que el Departament d'Ensenyament o d'Educació ha empleado solo una parte de las herramientas usadas en la política educativa finlandesa. Por lo tanto, el proceso de cambio de paradigma se está realizando de forma parcial y más lenta, en términos de política educativa comparada, en relación con el caso finlandés. Segundo, que los autores de la dirección y el diseño de la nueva política educativa se inspiraron en el caso de éxito educativo de Finlandia, habiendo aprendido de sus experiencias y prácticas educativas, y organización de su sistema escolar. Sin embargo, cargos institucionales y directivos públicos no eran del todo conscientes de que detrás del modelo finlandés de éxito se hallaban técnicas y métodos de este nuevo paradigma de la Ciencia Política, pues todavía no se dispone de esta formación en nueva gestión pública de forma generalizada. De modo que la presente tesis doctoral es la primera investigación científica que aporta evidencias pormenorizadas que demuestran la introducción de una combinación de estas herramientas de nueva gestión pública en la política educativa de Catalunya, siendo empleada para transformar el sistema educativo catalán, análogamente en parte al modelo de Finlandia.

Las autoridades educativas de Catalunya, aprobaron la primera Ley de Educación de Catalunya (LEC, 2009), de carácter integral, mediante el consenso de los tres principales partidos políticos parlamentarios de entonces. Dichos partidos políticos fueron: el PSC-PSOE, ERC y CiU, y el apoyo parcial de ICV-EUiA. Dicho consenso político ha permitido que, a día de hoy, no existan reivindicaciones partidistas fuertes que propugnen el cambio legislativo, siendo la LEC la primera ley educativa que supera una década de vigencia legal. Asimismo, el texto legislativo al regular la estructura de la política educativa y no regular contenidos pedagógicos ni principios didácticos, ha permitido a los diferentes consellers y conselleres que han regentado el Departament d'Ensenyament o d'Educació, enfatizar

en unos aspectos u otros, pero sin buscar un cambio de rumbo radical. Esto ha dotado de estabilidad a la política educativa de Catalunya.

En relación con la estrategia central, las autoridades educativas de Catalunya han buscado consensos educativos. Ejemplos de ello han sido la Conferencia Nacional de Educación, el Pacto Nacional por la Educación y, finalmente, la propia Ley de Educación de Catalunya. Así, las autoridades educativas han buscado crear una visión de futuro compartida entre los actores sociales y políticos con el fin de estabilizar la política educativa y dirigirla hacia la excelencia educativa. En esta línea, en Catalunya se ha generado una cultura educativa de pensar la política de enseñanza a medio y largo plazo, mediante la participación de la comunidad escolar y aplicando procesos deliberativos.

Una de las estrategias de la nueva gestión pública con mayor impacto social para lograr mejores resultados escolares, y así aumentar la eficacia de la política educativa, es la estrategia del control. Las autoridades educativas de Catalunya han aplicado dicha estrategia, emulando parcialmente el caso finés. Así, han aplicado el procedimiento de la capacitación organizativa, concretamente la herramienta de reforma de los sistemas administrativos, que ha consistido en dotar de una mayor autonomía pedagógica, financiera y administrativa a los centros escolares. Entre las grandes novedades encontramos que cada centro educativo debe tener su propio Proyecto Educativo de Centro, donde se desarrolla la autonomía pedagógica, financiera y administrativa de los centros. En este sentido, los proyectos educativos de centro aúnan tres estrategias, la central, la de la cultura y la del control. Son la plasmación de la gestión estratégica y, en base a ella, se ha aplicado la herramienta de la gestión sobre el terreno, en el que los equipos directivos de los centros escolares públicos adquieren nuevas competencias y responsabilidades, entre ellas la de intervenir en la configuración de las plantillas docentes. De modo que el rol del director y directora de un centro escolar ha pasado de ser un mero administrador a un gestor, convirtiéndose en el líder del centro escolar aplicando un liderazgo

distributivo con el fin de mejorar los resultados escolares del centro educativo. Esta concepción sobre la naturaleza del liderazgo educativo del director o directora está basada en el caso finés. Sobre todo, ha cambiado el modelo de gestión pública weberiano basado en la jerarquización y la centralización administrativa por un modelo de gestión pública basado en la nueva gestión pública enraizado en la autonomía de centro escolar y la descentralización en la toma de decisiones.

Consecutivamente, la implementación de la estrategia del control se ha ejecutado de forma paulatina mediante diferentes etapas: el Pla Estratégico de Centro, el Plan de Autonomía de Centro, el Plan de Mejora del Instituto de Educación Secundaria y, finalmente, el Proyecto Educativo de Centro. Por otro lado, también se ha aplicado la capacitación de la comunidad, con el fin de potenciar la implicación de la comunidad escolar en el acto educador. Entre las medidas implementadas, destacan la Carta de Compromiso Educativo que funciona como un acuerdo de capacitación. Además, la existencia de una red de escuelas concertadas también incardina con el procedimiento de la capacitación de la comunidad.

En relación con la estrategia del cliente, el Departament d'Ensenyament/ Educació está empezando a aplicar dicha estrategia de la nueva gestión educativa mediante programas como el Apoyo Escolar Personalizado, el programa Intensivo de Mejora o el conocido como Decreto de la Escuela Inclusiva, medidas basadas en el caso finés. Todos estos programas, si bien es cierto que presentan posibilidades de mejora a la luz del caso finés, buscan mejorar la equidad de la política educativa de Catalunya. Asimismo, en base a la herramienta de los criterios de servicio al cliente, las autoridades educativas de Catalunya han iniciado reformas en la selección y formación del profesorado, inspiradas en las medidas que se incluyen en la política educativa de Finlandia. En este sentido, se han reducido las plazas para estudiar magisterio y los futuros profesores, desde el curso 2014-2015, deben de obtener un mínimo de cinco de media en las pruebas de catalán y castellano en la selectividad. Desde el curso 2017-2018, los estudiantes

deben de hacer un examen específico sobre la competencia en lectoescritura y el razonamiento matemático y de lógica.

Por otro lado, para verificar el estado de la educación, el Departament d'Ensenyament ha implementado evaluaciones a los diferentes actores educativos: centros educativos, profesorado, directores y directoras de los centros escolares y alumnado. Dichas evaluaciones son ejecutadas por el Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Catalunya y no son públicas a nivel de centro. La ausencia de la mencionada publicidad es resultado de la intención de las autoridades educativas de Catalunya de no promover la competitividad entre las escuelas. El modelo de evaluación consiste en fomentar la corresponsabilidad, la colaboración y el asesoramiento. Asimismo, dichas evaluaciones han cambiado el rol de la inspección educativa en Catalunya. Así, mientras durante años la inspección educativa catalana se dedicaba a verificar y fiscalizar que los centros escolares públicos cumplían reglamentariamente la normativa, operando así a través de la administración weberiana; ahora los inspectores de educación deben de verificar que los centros escolares mejoran los resultados académicos y de bienestar de sus estudiantes, actuando como agentes de soporte, ayuda y acompañamiento que fomenta de corresponsabilidad educativa entre los distintos actores educativos. Así, se ha promovido una evaluación e inspección escolar basada en la colaboración y no en la competitividad entre escuelas, siguiendo la senda de Finlandia.

En relación con la estrategia de las consecuencias, las autoridades educativas de Catalunya han aplicado el procedimiento de gestión por rendimientos, concretamente las herramientas de primas al rendimiento y los contratos y acuerdos de rendimiento. En este sentido, los directores o directoras de los centros escolares que han realizado una buena gestión educativa durante su mandato y han contribuido a la mejora de la escuela, en términos de resultados, reciben un complemento salarial al final del mandato. Por otro lado, también se habilitan penalizaciones para aquellos docentes y directores o directoras con pobre desempeño o con conductas

inadecuadas. Así, por un lado, para aquellos docentes noveles que no superan satisfactoriamente el periodo de prácticas durante el primer curso laboral, son vetados de la bolsa de trabajo durante un curso académico. Por otro lado, a aquellos directores o directoras que registran un pobre desempeño y no consiguen los resultados esperados, la inspección educativa de Catalunya recomienda su cese.

Finalmente, en relación con la estrategia de la cultura, el Departament d'Ensenyament o d'Educació ha aplicado dos de sus procedimientos y diversas herramientas de cada uno. Del procedimiento de llegarles al corazón ha aplicado la herramienta de invertir en los empleados y del procedimiento de ganárselos mentalmente ha aplicado la herramienta de los centros formativos propios y las herramientas de los grupos de aprendizaje y las visitas sobre el terreno. En este marco, se ha reformado la formación continuada de los docentes, concretamente, se ha añadido una formación dirigida específicamente a los centros educativos con el fin de mejorar el impacto social de los proyectos educativos de centro y el Departament d'Ensenyament ha ofrecido mediante la Escuela de la Administración Pública de Catalunya una formación específica para los equipos directivos con el fin de que aprendan las nuevas competencias y valores que tienen que aplicar en su nuevo rol de líderes. Asimismo, como consecuencia de las visitas realizadas a Finlandia, las autoridades educativas de Catalunya conocieron las experiencias positivas de la política educativa de Finlandia *in situ* y han emulado al caso finés en diversas de las reformas educativas descritas en el capítulo.

En síntesis, se comprueba la evolución de la política educativa catalana desde una administración pública tradicional y enfocada en los procesos y la normativa reglamentaria al modelo de la nueva gestión pública, enfocada hacia los objetivos y la evaluación de sus resultados. Ello se ha ejecutado imitando la política finlandesa. La transformación educativa, desde el punto de vista de la gestión pública, se está produciendo progresivamente en Catalunya.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES FINALES

Diseñar e implementar una política educativa de calidad es como cocinar un plato de alta cocina de sabor delicioso. Para ser un maestro de los fogones, se necesitan variados ingredientes y cocinarlos de la manera adecuada. Además, es preferible que el chef lidere un buen equipo de cocina y tenga un valioso sous chef. Asimismo, se requiere una formación gastronómica de calidad acerca de las técnicas culinarias y las recetas para preparar una diversidad de tipos de platos, que incorporan influencias de todo el mundo. Y aliñarlo con la dedicación del tiempo necesario y los condimentos indispensables.

La presente tesis doctoral se ha centrado en el análisis del ingrediente politológico en el sistema educativo para ser maestra o maestro de educación primaria y profesorado de secundaria. Desde el área de conocimiento de la Ciencia Política y de la Administración, se han analizado las técnicas de la nueva gestión pública, con todas sus recetas (estrategias, procedimientos y herramientas). Esta investigación científica ha llevado a cabo el análisis de la política educativa de Finlandia, la principal fuente de inspiración y hasta de imitación para la política educativa de Catalunya. Se examina cómo se cocinó la 'Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació', conocida como Ley de Educación de Catalunya (LEC), que obtuvo un condimento imprescindible: un amplio consenso parlamentario. Aliñarlo bien ha permitido que la LEC haya pervivido hasta hoy, una larga década. En el equipo de cocina, el Departament d'Ensenyament o d'Educació, ha habido varios chefs, consellers y consellers de la Generalitat de Catalunya, que han liderado el cambio de paradigma en el sistema educativo catalán, junto con sus sous chef, los directivos públicos en materia de educación. El plato de alta cocina es la política educativa de excelencia, que tenga ese sabor delicioso de la mejora de los resultados educativos en el aprendizaje de niñas, niños y jóvenes.

Por todas estas razones, esta es una investigación que, por vez primera, analiza 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, y que ha permitido a este país escandinavo alcanzar el primer puesto mundial en resultados educativos, acorde con el informe PISA y otros informes de evaluación internacionales. También, por primera vez, se analizan las mismas técnicas y métodos de nueva gestión pública que se aplicaron en Finlandia para el caso de la política de educación de Catalunya. Hay que tener en cuenta que existen una multiplicidad de investigaciones y una más extensa bibliografía sobre la pedagogía, la didáctica y la sociología de la educación, inclusive también sobre la psicología en la enseñanza o la economía escolar, pero hay un déficit importante en el análisis politológico del éxito educativo de Finlandia y el análisis desde la ciencia política de los cambios en el sistema educativo de Catalunya.

Esta tesis doctoral demuestra cómo la mejora del impacto social de las políticas educativas se consigue mediante la sustitución de la administración pública tradicional por varios preceptos de la nueva gestión pública. En la transición entre ambos modelos de gestión pública cabe hacer hincapié en qué medidas de la nueva gestión pública deben de aplicarse y cómo deben de implementarse. En esta línea, se ha dado respuesta a las preguntas de investigación que gestaban este estudio científico.

Recordemos que, en el capítulo de introducción a la investigación, se exponían las cuatro preguntas que impulsaban el estudio científico, las correspondientes hipótesis de investigación y sus respectivos objetivos. Así, había dos preguntas de investigación en relación con el estudio de caso de Finlandia y otras dos preguntas en relación con el estudio de caso de Catalunya.

Para el caso finlandés, la primera pregunta de investigación era: ¿Qué técnicas y métodos de la gestión pública y las políticas públicas configuran la política educativa de Finlandia, que han hecho factible su éxito educativo, a nivel mundial? Y la hipótesis principal planteaba que las mencionadas técnicas y métodos de gestión pública, consistían más concretamente en la introducción en el sistema educativo de Finlandia del elenco de las cinco estrategias, los quince procedimientos y las más de cincuenta herramientas de la nueva gestión pública; que son la variable politológica a partir de la cual sustenta el éxito de la política de educación en Finlandia para lograr mejores resultados educativos con un mayor impacto social en el aprendizaje de niñas, niños y jóvenes, en educación primaria y secundaria.

En el transcurso del estudio, concretamente en el capítulo cuarto, se ha analizado cómo la política educativa de Finlandia aplica al completo las cinco estrategias de la nueva gestión pública, con unos determinados procedimientos y una parte numerosa de las herramientas específicas. De modo que se ha dado respuesta a la pregunta de investigación y la hipótesis se ha confirmado, con el matiz de que no se han empleado todas las herramientas a su alcance, sino una parte substancial de ellas. En la recapitulación que cierra el capítulo cuarto se sintetiza, de forma sucinta, cuál ha sido la configuración de dichas estrategias de la nueva gestión pública en la política educativa finesa, cumpliéndose así el análisis del primer objetivo, que consistía en conocer qué estrategias, qué procedimientos y qué herramientas de la nueva gestión pública se encuentran en el diseño y en la implementación de la política educativa de Finlandia, así como examinar si estos habían logrado una mejora en la calidad de la enseñanza finlandesa. De este modo, también se ha confirmado la segunda hipótesis secundaria, que sostiene que la política educativa de Finlandia está diseñada mediante las cinco estrategias de la nueva gestión pública (central, control, consecuencias, cliente y cultura), una parte de sus correspondientes procedimientos y una selección de sus herramientas, constituyéndose en la base de técnicas y métodos que han hecho factible su éxito educativo, reconocido mundialmente. Por lo tanto, la confirmación de esta segunda

hipótesis secundaria nos ofrece el marco interpretativo para dilucidar la hipótesis principal de la tesis doctoral, que plantea que es el elenco de estrategias, procedimientos y herramientas, pero sin introducir el matiz importante que esclarece que no es todo el conjunto de herramientas las utilizadas, sino una parte de ellas y con una combinación determinada.

Otra pregunta de investigación, la segunda para el estudio de caso finés, ha sido: ¿Ha habido un cambio de paradigma en la administración pública y su gestión de las políticas públicas en Finlandia como sustrato primordial que explica el impacto social en los resultados educativos? En el transcurso del capítulo cuarto se demuestra con evidencias que, efectivamente, si nos circunscribimos a la variable politológica referida al cambio de paradigma en gestión pública, entonces sin lugar a dudas se confirma la primera hipótesis secundaria, que reza así: Finlandia fue sustituyendo paulatinamente su antigua política de enseñanza basada en la visión burocrática de la administración pública tradicional de corte weberiano e implementó progresivamente la nueva gestión pública que conduce a sus resultados educativos con excelencia. De lo que se desprende que cualquier investigación futura en política educativa que pretenda contar con el análisis politológico, deberá incluir ineludiblemente el análisis de la transformación de un sistema educativo anclado en una visión burocrática y el control reglamentista de la normativa hacia un sistema educativo cuyas raíces son herramientas que encauzan un enfoque que se centra en el aprendizaje de niñas, niños y jóvenes, con un profesorado con autonomía escolar y que es evaluado según sus resultados educativos. Todo ello ha permitido desarrollar el objetivo segundo de la investigación, que radica en extraer las claves de la nueva gestión pública para la edificación de una política educativa de excelencia. Una vez se contaba con todo este primer bloque de la investigación, sobre el primer estudio de caso, Finlandia, se dio paso al segundo estudio de caso, Catalunya.

Trasladándonos al sistema educativo de Catalunya, la tesis doctoral ha permitido analizar la tercera pregunta de investigación, la siguiente: ¿Qué

técnicas y métodos de la gestión pública y las políticas públicas configuran la política de educación de Catalunya? En este caso se ha intentado confirmar o desmentir la tercera hipótesis secundaria que sostiene que, cuando en parte se ha emulado la política educativa de Finlandia, Catalunya ha diseñado su correspondiente política de enseñanza con algunas de las herramientas surgidas de las cinco estrategias de la nueva gestión pública (central, control, consecuencias, cliente y cultura). El capítulo cinco de esta investigación ha analizado, uno por uno, los cambios substanciales en la política de educación de Catalunya, y, ello, ha posibilitado corroborar que el Gobierno de Catalunya ha imitado el caso de éxito finlandés para incorporarlo, en parte y en la medida de lo posible, al sistema educativo catalán. Con este análisis, se ha podido cumplir el tercer objetivo, que es examinar cuáles son las técnicas y métodos de la nueva gestión pública que se han empleado en el caso de la política educativa de Catalunya. El capítulo quinto se ha desarrollado habiendo examinado qué estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública se encuentran en el diseño e implementación de la nueva gestión pública, confirmándose la hipótesis sobre que la política educativa catalana aplica las cinco estrategias de la nueva gestión pública, y habiendo observado cuál ha sido la configuración de dichas estrategias de la nueva gestión pública en la política educativa catalana.

Siguiendo con el estudio de caso de Catalunya, se ha evidenciado que Finlandia ha sido una referencia clave para las autoridades educativas de Catalunya, emulando su gestión basada en la nueva gestión pública. La influencia finesa en la política educativa de Catalunya respondía al análisis sobre la cuarta pregunta de investigación acerca del diseño de la política educativa catalana, que incluye técnicas y metodologías de gestión pública y políticas públicas, si esta se inspiró y emuló técnicas acordes con la política de Finlandia, pero, si, además, se planteaba si políticos y directivos públicos conocían las técnicas y métodos de la gestión pública en que recaen el éxito finlandés. En las entrevistas a consellers y consellers, y otros altos cargos de la administración pública catalana, se ha confirmado la cuarta hipótesis

secundaria de que, si bien, la política de educación de Catalunya ha imitado parcialmente el caso finlandés, dado que políticos y directivos públicos han aprendido de la experiencia finlandesa en términos comparativos, pero, sin embargo, las autoridades públicas desconocían que tras el caso finés se encuentran las estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública. Este hecho, induce a considerar que, una vez extraídas las claves de la nueva gestión pública para la edificación de una política educativa de excelencia y examinándolas en el estudio de caso catalán, cumpliendo así el cuarto objetivo de la tesis doctoral, la futura divulgación de esta puede permitir el conocimiento académico, profesional e institucional de la variable politológica que explica por qué y cómo se logra una política educativa de excelencia.

Tras lo expuesto, las conclusiones que cierran de la presente investigación, como fuese anunciado, versan sobre las contribuciones que permiten discernir cómo desde la gestión pública podemos construir políticas educativas de calidad para todos, aplicando unas determinadas herramientas de la nueva gestión pública, recordando que tan importante es saber qué instrumentos de la nueva gestión pública se aplican como el modo de aplicación en materia educativa. Por todo lo expuesto, a continuación, se exponen las claves de la nueva gestión pública para edificar una política educativa de excelencia, desgranado así cuáles son los ingredientes de la nueva gestión pública que contribuyen a ello, basándonos principalmente en el caso finlandés.

6.1 Claves de la nueva gestión pública para una política educativa de excelencia

La política de educación de excelencia es la base para que la política de educación de Catalunya alcance en su día unos resultados educativos análogos a los de Finlandia. Para ello, existen diversas claves que hay que comprender para discernir por qué las herramientas de la nueva gestión pública juegan un rol fundamental como la variable politológica esencial para transformar la política educativa, mediante la evolución de un sistema

administrativo tradicional, de corte weberiano y visión burocrática hacia un sistema educativo que implementa estrategias, procedimientos y herramientas de nueva gestión pública con el fin de lograr con éxito mejores resultados educativos.

6.1.1 Una política educativa de excelencia necesita una visión de futuro

En primer lugar, una política educativa de excelencia requiere de coordenadas claras y rumbos definidos. Por ello, la estrategia central resulta de gran utilidad para fijar la dirección de una política educativa. En este sentido, la herramienta del *visioning* nos permite definir qué tipo de política educativa queremos construir. Las visiones de futuro son aspiraciones, ideales, sueños futuros 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, para saber qué funciona y qué no funciona en educación; participación de la sociedad, para conocer las necesidades y demandas de la comunidad educativa y responder a ellas; y procedimientos deliberativos, que conduzcan a consensos y, por tanto, a una estabilidad institucional, política, administrativa, y social que permita la implementación de las visiones compartidas.

Centrar el debate educativo en construir visiones de futuro ayuda a los partidos políticos, instituciones y sectores sociales a que alcancen acuerdos sobre qué escenario de futuro quieren conseguir y sobre unos objetivos comunes. En términos educativos, focalizar el debate educativo sobre qué tipo de educación se quiere tener en un futuro cercano evita debates fragmentados, dilatados en el tiempo y estériles en los que los primeros elementos en discusión suelen ser los caminos por los que debe de transitar la política educativa obviando el destino perseguido. En cambio, la creación de visiones compartidas permite elegir, en primer lugar, cuál es el destino deseado y, posteriormente, decidir cuáles son los mejores caminos (alternativas de políticas públicas) que nos permiten alcanzar dicho destino.

En este sentido, durante la formulación de las alternativas de una política pública y el proceso decisional, aparte de valorar la viabilidad técnica y la factibilidad política de las propuestas, se pueden establecer valores para ayudar a los decisores políticos durante dicho proceso. Así, la elección de un valor (o varios) permite elegir qué propuestas serán valoradas y, a la vez, ayudará a decidir cuál de las propuestas (o puede ser una combinación de varias) no solo es técnicamente y políticamente viable implementar, sino que, también, está en consonancia con los valores que se quieren promover. Además, trabajar de forma colaborativa en base a visiones es un elemento de aprendizaje social, generando una cultura política educativa de consenso, participación y diálogo. Seguidamente, las visiones compartidas, deben de ser selladas por pactos mayoritarios con el fin de dotar de estabilidad a la visión mediante la fuerza jurídica que le es conferida a una ley educativa.

No hay que confundir consensos con unanimidad. La unanimidad es muy difícil conseguirla en materia educativa, ya que, aun estando de acuerdo con las propuestas, puede aflorar la competitividad electoral entre las organizaciones e intereses partidistas que acaben enturbiando el acuerdo. Por tanto, los consensos significan ampliar la base de acuerdo entre el mayor número de actores políticos y sociales posible, pero, a su vez, logrando el equilibrio de no sacrificar el objetivo principal: la educación de niñas, niños y jóvenes.

Seguidamente, las leyes educativas deben de iluminar las líneas generales del sistema educativo, desarrollando así la visión establecida, y permitiendo que diferentes gobiernos puedan regentar la política educativa, sin cambiar el texto jurídico y derogando por, mayorías unipartidistas, los consensos que lo precedieron. Los sucesivos gobiernos pueden enfatizar en distintos aspectos de la política educativa según su ideología, pero es contraproducente aplicar una lógica de cambio de rumbo radical por motivos partidistas. La educación mejora cuando se adopta como una política pública sectorial que es concebida como una política de Estado a la cual se aplica la visión estadista de acordarla entre partidos de gobierno y de oposición parlamentaria.

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. De forma metafórica, podemos afirmar que la ley educativa es una hoja de papel que marca los márgenes sobre los cuales podemos escribir, es decir, diseñar e implementar políticas públicas. En esta dirección, de igual manera que una hoja sin tinta no tiene valor, la tinta necesita de papel para ser valiosa. Así, las leyes educativas son necesarias para crear políticas educativas, pero será la calidad de las políticas públicas implementadas las que tendrán impacto social y contribuirán a la transformación educativa. De lo contrario, las leyes educativas no contribuirán al incremento de la calidad de la educación, sino que conducirá al desgaste de la comunidad educativa y al soterramiento de la confianza en la educación ante un escenario de vaivenes legislativos.

Asimismo, las leyes educativas no deben de hacer referencia a enfoques pedagógicos. Las técnicas didácticas o pedagógicas, al ser fruto de los avances en la ciencia, son perecederas y, por tanto, es contraproducente fijarlas en un texto jurídico que tiene tendencia a perdurar, más allá, de los pequeños cambios en el contexto. Además del hecho, no menos importante en democracia, que la diversidad de técnicas didácticas y métodos pedagógicos es positiva mantenerla, preservando el pluralismo.

Tras el establecimiento de la visión se deben de fijar objetivos de resultados, es decir, los objetivos a largo plazo que una determinada administración o institución debe de conseguir para materializar la visión de futuro. Los objetivos de resultados deben de ser realistas, escritos de forma concreta (no generalista) y deben someterse a una evaluación periódica para comprobar si se están consiguiendo o no dichos objetivos. Asimismo, en términos de gestión pública, los objetivos de resultados sustituyen el control de los inputs y los procesos por el de los outputs y outcomes. Seguidamente, los objetivos de resultados deben de ir adaptándose a las nuevas visiones educativas del país y deben de emplearse para introducir cambios en el sistema educativo.

En este marco, la monitorización de la calidad de la educación debe de realizarla un organismo apartidista, que funcione como organismo director. El énfasis en la monitorización apolítica de la educación está relacionado con la predisposición al electoralismo de las democracias contemporáneas. En las democracias representativas, los partidos políticos tienden a vivir instaurados en el cortoplacismo de las legislaturas y en la búsqueda de éxitos rápidos que les permitan seguir gozando de una alta popularidad que revierta en réditos electorales futuros. Esto puede generar incentivos a buscar éxitos educativos con celeridad. No obstante, en materia de política educativa, la diligencia es contraproducente. Se requiere de tiempo para implementar las medidas y recoger los éxitos. Por tanto, la educación de calidad no puede estar supeditada a una ideología u otra, a un partido u otro, sino a la voluntad política conjunta de mejorar el sistema junto con las evidencias científicas y la comunidad escolar, dotándose de las herramientas de gestión pública necesarias para ello, y de una continuidad temporal mayor a la de las legislaturas. El organismo director se encargaría de impulsar las visiones de futuro y monitorizar la implementación de los objetivos de resultados, permitiendo dotar de continuidad temporal a la política educativa y desincentivando el uso electoralista de la educación.

Finalmente, durante la implementación de la estrategia central se deben de realizar exámenes de programas, es decir, evaluar si las medidas implementadas son eficaces, responden a las necesidades de la sociedad o están en consonancia con la evidencia científica y si, por el contrario, ya no satisfacen las demandas del momento o son ineficaces, hay que abolirlas, reformarlas o reestructurarlas.

6.1.2 Una política educativa de excelencia requiere dotar de autonomía a los centros escolares

En segundo lugar, los centros escolares requieren de autonomía real para funcionar, porque ¿quién mejor para gestionar un asunto que aquel que está más próximo a este? La gestión pública burocrática con su procedimiento top-down perjudica la enseñanza, ya que obstaculiza que los docentes

puedan adaptarse a la realidad de sus centros escolares y alumnos. Asimismo, la gestión burocrática se basa en la desconfianza hacia los docentes y, como resultado, estos dedican su valioso tiempo a rellenar informes y documentación administrativa, restándoles tiempo para mejorar su docencia y trabajar para conseguir un mayor desempeño de sus alumnos y alumnas.

La autonomía escolar, implementada mediante la estrategia del control de la nueva gestión pública, requiere de la transformación del rol desempeñado, tradicionalmente, por la administración educativa central. Esta debe abandonar la elaboración de unos currículos escolares detallistas, que vislumbran su concepción centralizada de la administración pública y su pretensión homogeneizadora, y debe limitarse a fijar los objetivos finales que deben 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. Dejando así libertad a los centros escolares y a los docentes sobre los métodos pedagógicos, financieros y organizativos más eficaces de los que dispone para conseguir dichos objetivos, reconociendo así la heterogeneidad de los alumnos, de los centros escolares y de su entorno en los municipios. Asimismo, la autonomía escolar reconoce la profesionalidad de los docentes, construyendo una cultura de confianza y de corresponsabilidad entre la administración educativa central y el cuerpo docente.

Hablar de autonomía escolar con unos currículos pormenorizados y una normativa educativa minuciosa, significa deshabilitar *de facto* la capacidad de toma de decisiones propia de los centros escolares y, por ende, vaciar de contenido semántico a la palabra autonomía y hacer un uso superficial de dicho concepto clave. De ahí que para hablar de autonomía escolar real y palpable, por tanto, ni ficticia ni genérica, se requiere, en primera instancia, de la transformación del rol administrativo desempeñado por los organismos educativos superiores. En este sentido, la concepción weberiana en la que la regulación burocrática deja poco margen de autonomía a los centros e impone una visión homogeneizadora de las políticas educativas, debe dejar

paso una concepción basada en la nueva gestión pública, en la que se dé autonomía real y, por consiguiente, poder de decisión a los actores políticos y sociales situados en la base del escalafón administrativo, a los gestores públicos de primera línea, en nuestro caso a los docentes, reconociendo así la heterogeneidad como una realidad, pero sobre todo, un valor sobre el que construir una política educativa de excelencia para todos los niños y niñas, independientemente de su situación de partida.

En este contexto, los centros escolares deben de estar dirigidos por objetivos de resultados. En este sentido, las administraciones educativas centrales deben de discernir entre objetivos prioritarios y secundarios, y comunicarlos a los centros escolares de forma clara y transparente. Además, dichos objetivos de resultados deben de ser concretos, pero exponerlos de forma amplia para no obstaculizar la autonomía escolar y que, a la vez, puedan ser objetivo de evaluación por parte de la administración educativa central con el fin de controlar que la autonomía escolar no dé lugar a un estado de la educación desigual, erosionante de la equidad y la excelencia. De modo que, los currículos escolares, deben apuntar los objetivos educativos que deben de conseguir las escuelas y éstas deben de adaptarlos a su realidad, añadiendo más objetivos si lo consideran necesario para su contexto y, posteriormente, deben de evaluar su consecución. Para que dicha autonomía no cause desigualdades, sino que genere equidad, el control de los organismos centrales sobre los centros educativos se debe de realizar mediante una evaluación, vista como una oportunidad para mejorar y como una medida de acompañamiento.

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.

De modo que se debe delegar poder de decisión a los empleados de primera línea, es decir, traspasar la capacidad de decisión en el ámbito pedagógico, financiero y organizativo desde la cima a la base del sistema. Así, los docentes deben de poder adaptar el currículo escolar a su realidad, marcarse sus propios objetivos, sin descuidar los nacionales, e invertir sus recursos financieros, organizativos y humanos en esa dirección. Por tanto, mediante una reforma de los sistemas administrativos se empodera a los centros escolares para que puedan gestionar sus propios recursos dentro de un marco mínimo de mandatos y supervisión de los organismos administrativos centrales. De modo que la estrategia del control significa que se confía en la profesionalidad de los docentes para conseguir el éxito académico de los alumnos y alumnas.

Como consecuencia, los centros escolares adquieren nuevas competencias y, por tanto, los equipos directivos dejan de actuar como un *primus inter pares* y se convierten en líderes de referencia e impulsores de mejoras. Por consiguiente, los equipos directivos requieren de una formación específica sobre gestión educativa y liderazgo educativo para gestionar las nuevas competencias en materia pedagógica, financiera y de recursos humanos. En términos de recursos humanos, los equipos directivos deben de adquirir capacidad para poder intervenir en la configuración de sus plantillas docentes, buscando el profesorado idóneo para cada centro educativo. Un ejemplo de la relevancia de la variable idoneidad del profesorado lo podemos encontrar en una escuela que alberga una mayoría de alumnado perteneciente a una minoría social o étnica. En este caso, vemos que los profesores que trabajen en dicho centro no deben de tener una visión discriminatoria ni con prejuicios de diversa índole (sexista, racista, etc.). Todo lo contrario, deben de ser referentes para la comunidad, con altas expectativas y detractores de cualquier discurso basado en la segregación. Estas características son difíciles de evaluar mediante pruebas estandarizadas, como las oposiciones homogeneizadas, sino que son perceptibles mediante entrevistas en el centro escolar. Los docentes deben de estar en consonancia con los valores y el proyecto educativo del centro

escolar en el cual desarrollan su labor, a la vez, que deben tener el compromiso y la motivación necesaria para trabajar en dicho centro educativo.

La capacidad para seleccionar al profesorado debe ir ligada a mecanismos de control y de transparencia, pero, sobre todo, a la estrategia de las consecuencias. La capacidad otorgada a los directores y directoras está supeditada a la mejora del centro educativo y a la atención de su alumnado, tanto a nivel académico como de bienestar. En el momento que esa capacidad de elección perjudica al rendimiento del centro y al bienestar de los alumnos y alumnas se deben de aplicar mecanismos para corregir dicho comportamiento y, en última instancia, y dada la negativa en la mejora, aplicar medidas como el cese, siempre impopulares pero necesarias cuando se pone a la niña y al niño en el centro de la política educativa.

En la misma dirección, los centros escolares deben de fomentar la participación de las familias en la educación. Los centros escolares deben de abrir sus puertas y ventanas para colaborar con la comunidad escolar, uniendo sinergias para conseguir que los estudiantes puedan desarrollar plenamente sus habilidades y talentos. La aplicación de la estrategia del control que contribuye a la construcción de una política educativa de calidad es aquella que dota de mecanismos de participación a la comunidad educativa, interpretada en sentido amplio, mediante el procedimiento de la capacitación de la comunidad.

6.1.3 Una política educativa de excelencia requiere poner al estudiante en el centro de la política pública

La política educativa debe fijar al niño y niña como el centro gravitatorio del sistema escolar. Por tanto, se debe de aplicar la estrategia del cliente. Concretamente, su aplicación debe consistir en garantizarles una educación de calidad y establecer al estudiante como el eje de la acción de la política. Esto significa que se debe de priorizar su beneficio enfrente de otros intereses partidistas, corporativos e institucionales. En este sentido, la

centralidad del estudiante debe erigirse durante la tramitación de los pactos educativos para que sirvan para mejorar las condiciones de aprendizaje de los niños y niñas. Así, el resto de los intereses y sensibilidades educativas, todas legítimas y necesarias, se deben abordar después de establecer las medidas más beneficiosas para el alumno y alumna, tras consultar la evidencia científica y contar con la experiencia práctica de la comunidad educativa.

Paralelamente, la estrategia del cliente aplicada al ámbito educativo y al servicio de una política educativa de excelencia, consiste en seleccionar y formar a un profesorado con unas herramientas didácticas de calidad. Por ello, se debería instaurar un mecanismo de admisión de estudiantes que seleccione a los futuros maestros en base a su desempeño académico y sus habilidades sociales. Seguidamente, se les debe proporcionar una formación basada en la investigación científica, que cree un docente investigador, favoreciendo el impacto social positivo de la docencia. Asimismo, sus primeras prácticas docentes deben desarrollarse de la mano de profesionales de primer nivel que guíe sus primeros pasos, mediante la aplicación de la herramienta de los centros de formación propios. Seguidamente, se deben habilitar otras políticas públicas basadas en la equidad que garanticen que todo alumno y alumna recibe una educación de calidad. Por tanto, se debe reducir la pobreza infantil y se debe impulsar una colaboración entre los diferentes servicios sociales y sanitarios para atender al estudiante y garantizar que cada alumno y alumna está en un estado óptimo para aprovechar cada una de las enseñanzas.

La aplicación de la estrategia del control junto con la estrategia del cliente, conlleva un cambio en el rol desempeñado por la evaluación, y más específicamente por la inspección educativa. Mientras que en el modelo de gestión burocrático la inspección escolar cumple la función de verificar que, en materia educativa, los docentes y las escuelas cumplen con las directrices reglamentarias y la normativa escolar, en el modelo de la nueva gestión pública la inspección debe realizar tareas de acompañamiento, soporte y ayuda a los centros de enseñanza. Asimismo, la evaluación actúa

como un mecanismo de garantía de calidad, indispensable tras la implementación de la estrategia del control.

En este sentido, la función esencial de la evaluación es velar para que el reconocimiento de la heterogeneidad y la autonomía escolar genere excelencia y evite las desigualdades entre los centros escolares. Por tanto, sirve para conocer el estado de la educación y poder tomar decisiones sobre política educativa. De modo que la descentralización educativa modifica la forma de control de las instituciones educativas superiores sobre las inferiores, pasándose de recurrir a órdenes, reglas e inspecciones para garantizar el control, a mecanismos como la evaluación de resultados educativos con el fin de generar una influencia favorable que permita a los centros educativos conseguir sus propósitos. La evaluación la debe de realizar una agencia independiente para ofrecer datos objetivos. Asimismo, la evaluación no debe de servir para clasificar las escuelas ni los profesores en forma de rankings. El fin es fomentar la colaboración entre la administración educativa y el centro escolar con la meta de potenciar el desarrollo académico y de bienestar de los alumnos y alumnas.

6.1.4 Una política educativa de excelencia requiere introducir reconocimientos y penalizaciones

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. 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 en referencia a la educación primaria y educación secundaria. Elevar el estatus social de la docencia conlleva fomentar el valor de la educación entre la sociedad y, teniendo en cuenta que el prestigio social está intrínsecamente relacionado con la percepción ciudadana sobre la complejidad de los estudios que

habilitan las profesiones, la imagen social de los estudios de magisterio debe ser reforzada. Paralelamente, se deben de articular penalizaciones ante una gestión de la autonomía escolar que perjudique el rendimiento educativo y de bienestar del alumnado. Este tipo de medidas deben de existir y deben de aplicarse, aunque sea de forma excepcional, y solo tras verificar que la ayuda recibida por un centro escolar, docente o equipo directivo ha sido suficiente y adecuada y que, a pesar de ello, no ha conseguido mejorar la situación socioeducativa. Entonces, aunque sea impopular, se deben de aplicar medidas, como el cese en el cargo. Estas medidas también deben de aplicarse en el caso de constatarse comportamientos como la violencia física o emocional, acoso sexual, consumo de drogas o alcohol. El objetivo es siempre salvaguardar al estudiante, teniendo en cuenta que los docentes deben ser referentes sociales y trabajan con lo máspreciado, valioso y vulnerable que tiene la sociedad civil, es decir, los niños y las niñas. Subrayemos que la aplicación de estas consecuencias es excepcional, porque la mayoría de docentes con formación, motivación, empeño y ayuda son capaces de hacer del aprendizaje una aventura emocionante.

Al mismo tiempo, hay que reconocer el gran valor de los docentes y sobre todo aquellos que se implican en el centro y con el alumnado. Para ello, se pueden habilitar distintos premios o reconocimientos, como el reconocimiento al «investigador del mes» a aquel docente que ya hecho una investigación relevante en el ámbito educativo, incentivándose de este modo una labor habitual y generalizada en la educación finlandesa pero infrecuente y testimonial en la educación catalana. Así, se le reconoce su labor y, a la vez, puede convertirse en referente para otros docentes.

6.1.5 Una política educativa de excelencia requiere de una cultura escolar basada en la colaboración, corresponsabilidad y en la calidad

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 docentes mediante una formación impartida por sus propias instituciones. En el caso educativo, la cultura escolar debe de fomentar la colaboración, la ayuda mutua, el aprendizaje entre iguales y la acción dirigida hacia el beneficio del estudiantado.

Una herramienta de la nueva gestión pública es valorar el fracaso, como una oportunidad para mejorar y, finalmente, invertir en los empleados, para ofrecerle todo aquello que necesitan para conseguir impacto social en su práctica.

Asimismo, otras de las herramientas de la nueva gestión pública aplicables para fomentar nuevas culturas educativas son las de creación de nuevos símbolos e historias, por ejemplo, creando escuelas excelentes en barrios socialmente desfavorecidos. Ejemplo ilustrativo de la herramienta creación de nuevas historias, es lo que ha ocurrido en la Escola Joaquim Ruyra, del barrio de la Florida, en Hospitalet de Llobregat. Esta escuela pública está ubicada en el barrio más denso demográficamente de Europa, cuenta con alrededor de un 90% de los estudiantes de origen extranjero y más del 95% reciben una beca de comedor por ser niñas y niños de familias pobres. Si se le añade otra herramienta, la celebración del éxito, para reforzar objetivos y valores, tales como la equidad y la excelencia, esto es lo que sucedió en la citada escuela Joaquim Ruyra, que, siendo una comunidad de aprendizaje desde el curso 2009-2010, ganó el primer premio Ensenyament 2017 a la mejor escuela de Catalunya. Es un botón de muestra de aquello que la presente tesis doctoral ha investigado y demostrado con evidencias sobre cómo las estrategias de la nueva gestión pública son una ventana de oportunidad para el diseño y la implementación de una política educativa de excelencia.

CAPÍTULO 7: BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

7.1 BIBLIOGRAFÍA

7.1.1 Marco Teórico

- ABELLÁN, A. (1984). «Burocracia y régimen soviético», *Revista de estudios políticos*, (39), pp.143–182.
- ABERBACH, J.D. Y ROCKMAN, B.A. (1999). «Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, p.3-17.
- AGUILAR, J. L. (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, J. L. (1992b): *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, J. L. (2007). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALBI, E. (1992). «La nueva gestión pública y su evaluación», *Economistas*, (52), pp. 184-187.
- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y LÓPEZ, G. (1997). *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel.
- ALEXIADOU, N. y LUNDAHL, L. (2016). «Reforming Swedish education through New Public Management and quasi-markets», en: GUNTER, H.E., GRIMALDI, E., HALL, D., y SERPIERI, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- ALLEN, R. (1999). «New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe», *Public Management Forum V*, (1), pp.4.
- ALLISON, G. (1983). «Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?», en: PERRY, J. y KRAEMER, K. (eds), *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield Publishing.
- ARARAL, E., RAMESH, M. y WU, X. (eds.) (2010). *Reasserting the Public in Public Services*. London: Routledge.
- ARENDDT, H. (1999). *Eichmann en Jerusalén: un estudio sobre la banalidad del mal*. Barcelona: Lumen.

- ARRELLANO, D. (1995). «Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte», *Gestión y Política Pública*, 4(1), pp.119–147.
- ARROW, K. (1963). «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *The american economic review*, 53 (5), pp.941-973.
- AUCOIN, P. (1990). «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums», *Governance*, 3 (2), pp.115-137.
- AUCOIN, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- AUCOIN, P. (1998): «Restructuring Government for the Management and Deliberation of Public Services», en: GUY PETERS, B. y SAVOIE, D. (eds). *Taking Stock: Assessing Public Sector Reform*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- AUCOIN, P. (2016). «The political-administrative design of NPM», en: CHRISTENSEN, T., y LAEGREID, P. (eds.), *The ashgate research companion to New Public Management*. New York: Routledge.
- BAFLÓN, R., y CARRILLO, E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- BALL, S. J. (2006). *Education Policy and Social Class*. Oxon: Routledge.
- BALL, S. J. (2008): *The Education Debate*. Bristol: Policy Press.
- BALL, S.J. (2012). *Global education inc: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge.
- BAÑÓN, R. (1997). *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- BAÑÓN, R., y JIMÉNEZ, S. (2010). *La nueva gestión pública*, Instituto de Educación Superior. Madrid: TQm.
- BARBERIS, P. (1998). «The New Public Management and a New Accountability». *Public Administration*, (76), pp.451-470.
- BARDACH, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge. MIT Press.
- BARDACH, E. (1998). *Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington: D.C: Brookings.
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley, CA: University of California Press.

- BARZELAY, M. (2000a). How to argue about the New Public Management, *International Public Management Journal*, (2), pp. 183-216.
- BARZELAY, M. (2000b). *A note on the resource-based view of strategy*. London School of Economics: Interdisciplinary Institute of Management.
- BARZELAY, M. (2001a). *New Public Management: Improving research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- BARZELAY, M. (2001b). «La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudios latinoamericanos (y otros)», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19, pp. 1-35.
- BARZELAY, M. (2002). «Origins of the New Public Management: An International View from Public Administration/Political Science», en: MCLAUGHLIN, K., OSBORNE, S.P., y FERLIE, E. (eds), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- BARZELAY, M. (2003). *La Nueva Gestión Pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BARZELAY, M. y ARMAJANI, B. (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BARZELAY, M. y HASSEL, B. (1994). *Gestión Pública estratégica: conceptos, análisis y experiencias. El caso IPA*, 2a edición. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BARZELAY, M. y THOMPSON, F. (2010). «Back to the future: making public administration a design science», *Public Administration Review*, 70, pp. S295-S297.
- BASHEKA, B., y TSHOMBE, L.M. (eds.). (2017). *New Public Management in Africa: emerging issues and lessons*. London: Routledge.
- BATLEY, R. y LARBI, G. (2004). *The changing role of government: The reform of public services in developing countries*. Basingstoke, New York: Pelgrave Macmillan.
- BAUAN, Z. (1989). *Modernity and the Holocaust*. New York: Cornell University Press.
- BEHN, R. (1995). «The big questions of public management», *Public Administration Review*, 55 (2), pp.313-324.

- BEHN, R. (1996). «Public Management: should it strive to be art, science or engineering?», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1), pp. 91-123.
- BEHN, R. (1998a). “The New Public Management Paradigm. And the search for democratic accountability”, *International Public Management Journal*, 1 (2), pp. 131-164.
- BEHN, R. (1998b). «La investigación de análisis de casos y la eficiencia administrativa: cómo guiar a las organizaciones a la cima de dunas de arena», En BOZEMAN, B. (ed.), *La Gestión Pública su situación actual*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BELL, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*. Madrid: Alianza Editorial.
- BLAU, P. (1955). *The Democracy of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago.
- BORINS, S. (1988). «Public Choice: “Yes, Minister” Made it Popular, but does Winning the Nobel Prize Make it True?», *Canadian Public Administration*, 31(1), pp.12–26.
- BORINS, S. (1995). «The New Public Management is here to stay», *Canadian Public Administration*, 38 (1), pp. 122-132.
- BOSTON, J. y UHR, J. (1996). «The great experiment», en: CASTLES, F., GERRITSEN, R. y VOWLES, J. (eds). *Reshaping the mechanics of government*. Australia: Allen and Unwin, St. Leonards.
- BOSTON, J., MARTIN, J., PALLOT, J., y WALSH, P. (1996). *Public Management: The New Zeland Model*. Oxford: University Press.
- BOUCKAERT, G. y HALLIGAN, J. (2008). *Managing performance: International comparisons*. London: Routledge.
- BOYNE, G.A. (2003). *Evaluating public management reforms: Principles and practice*. Philadelphia, Buckingham [England]: Open University Press.
- BOZEMAN, B. (1998a). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOZEMAN, B. (1998b). «Introducción: dos conceptos de gestión pública» en: BOZEMAN, B., *La gestión pública su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOZEMAN, B. (1990). «The Foundations of Strategic Public Management», en BOZEMAN, B., y STRAUSSMAN, J. (eds.): *Public Management Strategies*. Oxford: Jossey-Bass Inc.

- BRAUN, D. y MERRIEN, F-X. (1999). «Governance of Universities and modernization of the state: analytical aspects», en: BRAUN, D. y MERRIEN, F-X. (1999), *¿Towards a new model of governance for Universities? A Comparative View*. Higher Education Policy Series 53, UK: Jessica Kingsley Publishers.
- BRESSER-PEREIRA, L. (2004). *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*. New York: Oxford University Press.
- BRUGUÉ, Q. (1996). «La dimensión democrática de la nueva gestión pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5-6), pp. 45-58.
- BRUGUÉ, Q., AMORÓS, M. y GOMÀ, R. (1994). «La administración pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1), pp. 33-46.
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BRUNDEY, J.L., HERBERT, F.T. y WRIGHT, D.S. (1999). «Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administration Reform», *Public Administration Review*, 59 (1), pp. 19-30.
- BUCHANAN, J. (1954). «Individual choice in voting and the market», *Journal of Political Economy*, 62, pp.334-343.
- BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations for Constitutional Democracy*. Michigan: The University of Michigan Press.
- BYUN, K. (2008). «New public management in Korean higher education: Is it reality or another fad?», *Asia Pacific Education Review*, 9 (2), pp- 190-205.
- CABRERO, E. (1991). *Evolución y cambio en la Administración Pública: del administrador al gerente público*. México: INAP.
- CABRERO, E. (1998). «Estudio introductorio», en: BOZEMAN, B., *La gestión pública su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CAMPBELL, C. (1994). *Bringing strategic decision making into planning and budgeting*. Washington, D.C. : World Bank Public Management Unit.
- CAMPBELL, C. y HALLIGAN, J. (1992). *Political leadership in an age of constraint: The Australian experience*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- CAMPBELL, C. y WILSON, K.G. (1995). *The End of Whitehall: Death of a Paradigm*. Oxford: Blackwell.
- CARROLL, J. (1992). «Economic rationalism and its consequences», en: CARROLL, J., y MANNE, R (eds). *Shutdown: the failure of economic rationalism and how to rescue Australia*. Melbourne: The Text Publishing Company.
- CARROLL, P. y STEANE, P. (2001). «Australia, the New Public Management and the New Milenium», en: MCLAUGHLIN, K; OSBORNE, S; FERLIE, E (ed). *New Public Management: current trends and future prospects*. London: Routledge.
- CEJUDO, G. (2005). «La disputa por el control: las reformas administrativas en Estados Unidos vistas desde la relación Congreso- Presidencia», *Foro Internacional*, 45 (4), pp.734–760.
- CEJUDO, G. (2011). *Nueva gestión pública*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- CELMA, J. y VERGÉS, J. (1993). «Las privatizaciones en Gran Bretaña», en: VERGÉS, J (ed). *Las privatizaciones de empresas*. Barcelona: Ediciones Gestion 2000.
- CHEUNG, A. (2001). «The politics of New Public Managment: some experience from reforms in East Asia», en: MCLAUGHLIN, K; OSBORNE, S; FERLIE, E (ed). (2001). *New Public Management: Current trends and future prospects*. London: Routledge.
- CHRISTENSEN, T. (1999). «New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System», *Public Productivity & Management Review*, 23 (2), pp.169-193.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGRED, P. (2002). «New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens», *Journal of Political Philosophy*, 10 (3), pp. 267-295.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGRED, P. (eds.) (2003). *New Public Management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGRED, P. (2004). *The Fragmented State: The Challenges of Combining Efficiency*. Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen: Institutional Norms and Democracy, Rökkansenteret.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGRED, P. (2007a). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. London: Routledge.

- CHRISTENSEN, T. y LAEGRED, P. (2007b). *NPM and beyond: Leadership, Culture, and Demography*. Rokkansenteret, Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper 3-2007.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGRED, P. (eds). (2010). *Ashgate Research Companion to New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P., RONESS, P.G. y RØVIK, K. A. (2008). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- CLAD. (1998). *A New Public Management for Latin America*. Caracas: CLAD.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage Publications Ltd.
- COASE, R. H. (1937). «The nature of the firm», *Economica*, 4 (16), pp. 386-405.
- COHEN, S. y EIMICKE, W. (1999). «Is public entrepreneur ethical? A second look at theory and practice», *Public Integrity*, 1(1), pp. 54-74.
- COWEN, R. (2005). «El sistema educativo inglés», en: PRATS, J. y RAVENTÓS, F. (dir), *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?*. Barcelona: Fundación “La Caixa”.
- CROZIER, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- CROZIER, M. (1996, [1991]). «La necesidad urgente de una nueva lógica» en: BRUGUÉ, Q y SUBIRATS, J., *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- CROZIER, M. (1997). «La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (7), pp. 1-7.
- DAN, S. y CHRISTOPHER, P. (2015). «NPM can work. An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe», *Public Management Review*, 17 (9), pp.1305-1332.
- DAN, S. y POLLITT, C. (2015). «NPM Can work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe», *Public Management Review*, 17 (9), pp.1305-1332.

- DELEON, L. y DENHARDT, R.B (2000). «The political theory of reinvention», *Public Administration Review*, 60 (2), pp. 89-97.
- DELEON, P. y GREEN, M. (2000). «Cowboys and the new public management: political corruption as a harbinger». Documento presentado al International Public Management Network Conference, Sydney, Australia. <http://www.inpuma.net/research/papers/sydney/markreen.html> (Consulta 25.06.18).
- DENHARDT, R. B. y DENHARDT, J. V. (2000). «The new public service: Serving rather than steering». *Public administration review*, 60 (6), pp. 549-559.
- DEROUET, J-L. y NORMAND, R. (2016). «New Public Management in the French educational system: Between affirmation of the state and decentralised governance», en: GUNTER, H.E., GRIMALDI, E., HALL, D., y SERPIERI, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- DERTHICK, M. (1972). *New towns in-town: why a federal program failed*. Washington: D.C: Urban Institute Press.
- DE VAL PARDO, I. (1999). *Administración de entidades públicas*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- DOWNS, A. (1957). «An Economic Theory of Political Action in a Democracy», *Journal of Political Economy*, 65 (2), pp.135-150.
- DOWNS, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- DOWNS, G.W. y LARKLEY, P.D. (1986). *The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*. New York: Random House.
- DREYFUS, F. (1999). «What Kind of a Citizen for What Kind of State», en: ROUBAN, L (ed), *Citizens and the New Governance*. Bruselas: IOS/IIAS Press, Amsterdam.
- DROR, J. (1976). «Strategies in Administrative reform», en: LEEMANS, A (ed), *The management of change in Government*. La Haya: Martinus Nijhoff.
- DRUCKER, P. (1969). *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. New York: Harper & Row.
- DUNLEAVY, P. (1980). *Urban Political Analysis*. London: Macmillan.
- DUNLEAVY, P. y HOOD, C. (1994). «From old public administration to new public management», *Public Money and Management*, 14 (3), pp.9-16.

- ECHEBARRÍA, K. (1998). *Gestió pública en una administració democrática*. Barcelona: Documents Catalunya segle XXI.
- EFFICIENCY UNIT. (1998). *Improving management in Government: The Next Steps*. London: HMSO.
- FALABELLA, A. (2015). «El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009)». *Educação & Sociedade*, 36 (132), pp. 699-722.
- FAYOL, H. (1999). *Administration industrielle et generale*. París: Dunod.
- FÉREZ, M. (1999). «Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1998): mito y realidad». *Autonomías*, (24), pp.81–118.
- FERLIE, E., FITZGERALD, L. y PETTIGREW, A. (1996). *The new public management in action*. New York: Oxford University Press.
- FERLIE, E. y GERAGHTY, K. J. (2005). «Professionals in Public service organizations», en: FERLIE, E., LYNN, L. y POLLITT, C. (eds). *Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
- FERLIE, E. y STEANE, P. (2002). «Changing developments in NPM», *International Journal of Public Administration*, 25 (12), pp. 1459-1469.
- FERRARO, A. (2000). *Reinventando el Estado por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- FONTDEVILA, C., VERGER, A. y ZANCAJO, A. (2017). «Taking advantage of catastrophes: education privatization reforms in context of emergency» en: KOINZER, T. NIKOLAI, R. y WALDOW, F. (eds.). *Private schools and school choice in compulsory education. Global change and national challenge*. Wiesbaden: Springer.
- FOUNTAIN, J.E. (2001). «Paradoxes of Public Sector Customer Service» *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14 (1), pp 55-73.
- FUSARELL, L. y JOHNSON, B. (2004). «Educational Governance and the New Public Management», *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 9 (2), pp. 118-127.
- FLYNN, N. (1991). *Public sector management*. Brighton: Harvester & Wheatsheaf.

- FLYNN, N. (2002). «Explaining the New Public Management: The Importance of Context.», en: MCLAUGHLIN, K., OSBORNE, S.P., y FERLIE, E. (eds), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- GADKARI, S.S. (2009). *New Public Management*. Mumbai: Global Media.
- GERVER, R. (2012). *Crear hoy la escuela del mañana*. EU: Ediciones SM.
- GEWIRTZ, S. y BALL, S.(2000). «From “Welfarism to “New Managerialism”: Shifting discourses of school headship in the education marketplace», *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21 (3), pp.253–268.
- GREVE, C. y KRAGH JESPERSEN, P. (1999). «New Public Management and its Critics. Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizen?», en ROUBAN, L (ed.). *Citizens and the New Governance*. Amsterdam, Bruselas: IOS/IIAS Press.
- GRAY, A. y JENKINS, B. (1995). «From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?», *Public Administration*, 73 (Spring), pp.75-99.
- GROOT, T. y BUDDING, T. (2008). “New Public Management’s Current Issues and Future Prospects.”, *Financial Accountability & Management* 24 (1), pp.1-13.
- GORE, A. (1993). *Informe del National Performance Review. Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos. De los trámites burocráticos a los resultados*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- GOTTFRIED, P.E. (2001). *After Liberalism: Mass Democracy in the Managerial State*. Princeton: Princeton University Press.
- GRIMALDI, E., LANDRI, P. y SERPIERI, R. (2016). «NPM and the reculturing of the Italian education system: The making of new field of visibility» en: GUNTER, H.E., GRIMALDI, E., HALL, D. y SERPIERI, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- GRUENING, G. (2001). «Origin and theoretical basis of the New Public Management», *International Public Management Journal*, 4 (1), pp. 1-25.
- GUALMINI, E. (2008). «Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States», *Public Administration*, 86 (1), pp.75-94.

- GUERRERO, O. (2009). «El fin de nueva gerencia pública», *Revista Chilena de Administración Pública*, (13), pp. 5-22.
- GUERRERO, O. (2012). *La administración pública en Gran Bretaña*. México: Iapem-Seminario de Cultura Mexicana.
- GULICK, L. y URWICK, L.(1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- GUNN, L. (1987). «Perspectives on public management», en: KOOIMAN, J., y ELIASSEN, K.A. (eds). *Managing public organizations*. London: SAGE
- GUNTER, H. (2012). *Leadership and the reform of education*. Bristol: Policy Press.
- GUNTER, H. y FITZGERALD, T. (2013a). New Public Management and the modernisation of education systems 1, *Journal of Educational Administration and History*, 45 (3), pp.213-219.
- GUNTER, H. y FITZGERALD, T. (2013b). New Public Management and the modernisation of education systems 2, *Journal of Educational Administration and History*, 45 (4), pp.303-305.
- GUNTER, H.E., GRIMALDI, E., HALL, D., y SERPIERI, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- GUY PETERS, B. (1989). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. London: Routledge.
- GUY PETERS, B. (1993). «Managing the Hollow State», en: ELIASSEN, K.A., y KOOIMAN, J. (eds.), *Managing Public Organisations*. London: SAGE.
- GUY PETERS, B.G. y PIERRE, J. (1998). «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), pp. 223-243.
- GUY PETERS, B. y SAVOIE, D.J. (1998). *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- GUY PETERS, B. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GUY PETERS, B. (2001). *The future of governing*. Kansas: University press of Kansas.
- GYFORD, J. (1991). *Citizens, Consumers and Councils*. London: Macmillan.

- HALL, D. y GUNTER, H. (2016). «England: Permanent instability in the European educational NPM “laboratory”», en: GUNTER, H.E., GRIMALDI, E., HALL, D., y SERPIERI, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- HALLIGAN, J. (2000). «Public service reform under Howard», en: SINGLETON, G (ed). *The Howard government*. Sidney: University of New South Wales Press.
- HAWKE, R. (1989). «Challenges in public administration», *Australian Journal of Public Administration*, 48, pp.7–16.
- HOLMES, M. y D. SHAND (1995). «Management reform: Some practitioner perspectives on the past ten years», *Governance*, 8 (4), pp. 551-578.
- HOOD, C. (1976). *The limits of administration*. New York: John Wiley.
- HOOD, C. (1990). «De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A new style of governance?», *Governance*, 3 (2), pp.205–214.
- HOOD, C. (1991). «A public management for all season?», *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- HOOD, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- HOOD, C. (1995a) «Contemporary public management: a new global paradigm», *Public Policy and Administration*, 10 (2), pp.104-117.
- HOOD, C. (1995b). «The ‘new public management’ in the 1980s: variations on a theme», *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), pp.93-107.
- HOOD, C. (1996). «Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?», en: BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (eds). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP.
- HOOD, C. (1998). *The arte of state: Culture, rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon.
- HOOD, C. y JACKSON, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot:Dartmouth.

- HOOD, C. y PETERS. G. (2004). «The Middle Aging of New Public Management: Into the age of paradox?», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3), pp. 267–282.
- HUGHES, O. (1996). «La Nueva Gestión Pública», en: BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (eds.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP.
- HUGHES, O. (2003 [1994]). *Public Management and Administration: An Introduction*. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- HUME, L.J. (1981). *Bentham and Bureaucracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HYNDMAN, N. y LAPSLEY, I. (2016). «New Public Management: The Story Continues», *Financial Accountability and Management*, 32 (4), pp. 385-408.
- IMRE, A. y FAZEKAS, Á. (2016). «Elements of New Public Management in the context of the Hungarian education System, 1990-2010» en: GUNTER, H.E., GRIMALDI, E., HALL, D. y SERPIERI, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- ISLAM, F. (2015). «New Public Management (NPM): A dominating paradigm in public sectors», *African Journal of Political Science and International Relations*, 9 (4), pp.141–152.
- JENSEN, M. y MECKLING, W. (1976). «Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure», *Journal of Finance Economics*, 3 (4) pp. 305-360.
- JACOKY, H. (1972). *La burocratización del mundo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- JOHNSTON, J. (2000). «The New Public Management in Australia», *Administrative Theory and Praxis*, 22(2), pp.345–368.
- JONES, C.O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey, Calif: Brooks/Cole Publishing Company.
- JONES, G. (1993): «La modernización administrativa en el Reino Unido: una perspectiva general», *Política y Sociedad*, 13, pp.35–49.
- KABOOLIAN, A. (1998). «The New Public Management: challenging the boundaries and the management vs administration debate», *Public Administration Review*, 58 (3), pp. 189-193.
- KAFKA, F. (1971). *El Castillo*. Madrid: Alianza.

- KAFKA, F. (1975). *El Proceso*. Barcelona: Lumen.
- KAMENKA, E. (1989). *Bureaucracy (New Perspectives on the Past)*. Oxford: John Wiley and Sons LTD.
- KAMENSKY, J. (1996). «The Role of Reiventing Government movement in Federal management reform», *Public Administration Review*, 56 (3), pp.247-255.
- KELLY, P. (1994). *The end of certainty*. St. Leonards: Allen and Unwin.
- KERNAGHAN, K. (2000). «The post-bureaucratic organization and public service values», *International review of administration sciences*, 66 (1), pp.91-104.
- KETTL, D. (1998). «En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla», en: BOZEMAN, B. (cord.). *La gestión pública su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- KETTL, D. (2000). *The global public management revolution*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- KETTL, D. (2005). *The global public management revolution*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- KLEIN, N. (2007). *La doctrina del shock*. Barcelona: Paidós.
- KLITGAARD, M.B. (2007). «Why are they doing it? Social democracy and market-oriented welfare state reforms», *West European Politics*, 30 (1), pp.172–194.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993). *Modern Governance*. London: Sage.
- LADWIG, J.G., REES, G. y SHIELDS, R. (2014). «New managerialism in education: Commercialization, carelessness and gender», *British Journal of Sociology of Education*, 35 (4), pp.615–625.
- LAN, Z. y ROSENBLOOM, D. (1992). “Editorial”, *Public Administration Review*, 52, p.6.
- LANE, J-E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- LASSWELL, H. (1951). «La concepción emergente de las ciencias de políticas», en: AGUILAR, L.F (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- LAUFER, R. y BURLAUD, A. (1989). *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid: INAP.

- LEISYTE, L. y KIZNIENE, D. (2006). «New public management in Lithuania's higher education», *Higher Education Policy*, 19 (3), pp. 377-396.
- LERNER, D. y LASSWELL, H.D. (1951). «The Policy Orientation», en: LERNER, D. y LASSWELL, H.D (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University.
- LINDBLOM, C. (1959). «The science of “muddling through» *Public administration review*, (19), pp.79–88.
- LINDBLOM, C. (1977). *Politics and Markets. The Worlds Political-Economical system*. New York: Basic Books.
- LINDBLOM, C. (1979). «Still Muddling, Not yet through» *Public Administration Review*, 39 (6), pp.517–26.
- LIKIERMAN, A. (1982). «Management information for ministers: the minis system in the department of the environment», *Public Administration*, 60 (2), pp.127–142.
- LIPSKY, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- LONGO, F. y ECHEBARRÍA, K. (2001). «La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno. Experiencias latinoamericanas», en: SPINK, P.; LONGO, F.; ECHEBARRÍA, K., y STARK, C., *Nueva gestión pública y regulación en América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- LONGO, F. e YSA, T. (2012). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- LOPEZ, J. y GADEA, A. (2001). *Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Bilbao: Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- LOSADA, C. (ed.). (1999). *De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LOWE, R. (2011). *The Official History of the British Civil Service: Reforming the Civil Service, Volume I: The Fulton Years*. London: Routledge.
- LYNN, L. E. (1998a). «A critical analysis of the new public management», *International Public Management Journal*, 1(1), pp.107-123.
- LYNN, L. E. (1998b). «The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy», *Public Administration Review*, 58 (3), pp. 231-237.

- LYNN, L. E. (2006). *Public Management: Old and New*. London: Routledge.
- MAROY, C., CÉCILE, M., VAILLANCOURT, S. y VOISIN, A. (2015). «New Public Management and education: the Quebec policy trajectory of “gestión axée sur les résultats”», *Educação & Sociedade*, 36 (132), pp.801-818.
- MAYO, E. (1945). *The social problems of an industrial civilization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- MCLAUGHLIN, K., OSBORNE, S. y FERLIE, E. (eds.). (2001): *New Public Management: Current trends and future prospects*. London: Routledge.
- MENDOZA, X. (1990). «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España», *Documentación administrativa*, (223), pp. 261-290.
- MÉNY, Y. y THOENIG, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MERKLE, J. (1980). *Management and Ideology. The Legacy of the International Scientific Management Movement*. Berkeley: University of California Press.
- MERTON, R. (1968). *Social theory and social structure*. New York: Free Press.
- METCALFE, L. (1991). «Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible», *Documentación Administrativa*, (224-225), pp.105-126.
- METCALFE, L. (1993a). «Conviction politics and dynamic conservatism: Mrs. Thatcher's managerial revolution», *International Political Science*, 14 (4), pp. 351-371.
- METCALFE, L. (1993b). «Public management: from imitation to innovation», *Australian journal of Public adinistration*, 53 (3), pp. 292- 304.
- METCALFE, L. (1999). *New challenges in European public management designing interorganisational networks*. The Netherlands: European Institute of Public Administration. Acceso en: <http://www.rrojasdatabank.info/metcalfe.pdf> (Consulta 10.06.18)
- METCALFE, L. (2003). «Public management: lessons from the past and challenges for the future», en: *Repensar el paper dels gestor public en el segle XXI*. Barcelona: EAPC.
- METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1987). *Modernización de la gestión pública*. Madrid: INAP

- MILLS, C. y GERTH, H. (1970). *From Max Weber: essays in sociology*. London: Routledge and Paul Kegan.
- MINOGUE, M., POLIDANO, C. y HULME, D. (1998). *Beyond the New Public Management: changing ideas and practices*. London: Edward Elgar Publishing.
- MISES, L. V. (1944). *Bureaucracy*. Yale: University of Yale.
- MOE, T. (1989). «The Politics of Bureaucratic Structure», en: CHUBB, J, y PETERSON, P. *Can the Government Govern?*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- MORA, A y VIVAS, C. (2001). *Nuevas herramientas de Gestión Pública: El cuadro de mando integral*. Madrid: Asociación española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- MOORE, M. (2011). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- MUELLER, D. C. (1979). *Public Choice*. London: Cambridge University Press.
- NATHAN, R.P. (1995). Reiventing government: What does it mean?, *Public Administration Review*, 55, pp. 213-215.
- NEMEC, J. y DEVRIES, M.S. (2015). *Implementation of New Public Management Tools: Experiences from transition and emerging countries*. Brusel: Bruylant.
- NISKANEN, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherto.
- NORMAN, R. (2004). «Recovering from a Tidal Wave. New Directions for Performance Mangement in New Zealand's Public Sector», *Public Finance and Management*, 4(3), pp.429–447.
- OCDE. (1987). *Administration as service. The public as client*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (1991). *La Administración al servicio del público*. Madrid: MAP.
- OCDE. (1995). *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD Countries*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2010). *Public Administration after "New Public Management"*, París: OECD Publishing.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.

- OLIVEIRA, D. (2015). «New public management and popular-democratic governments: contradictions between the pursuit for efficiency and the expansion of the right to education», *Educação & Sociedade*, 36 (132), pp.625–646.
- OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge and London: Harvard University Press.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994). *La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998). *La Reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (2003). *Herramientas para transformar el gobierno: directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles*. Barcelona: Paidós.
- ONGARO, E. (2009). *Public management reform and modernization*. Cheltenham Glos: Edward Elgar.
- OSTROM, V. (1974). *The intellectual crisis in public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- ORMOND, D. y LÖFFLER, E. (1999). «Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?», *Reforma y Democracia*, (13), pp. 1-20.
- PAINTER, M. (2003). «Policy capacity and the effects of the New Public Management», en: CHRISTENSEN, T. y LAEGREID, P. (eds), *New Public Management: The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- PAPAVASSILIOU, G., NTIOUDIS, S., ABECKER, A. y MENTZAS, G. (2003). «Supporting knowledge-intensive work in public administration processes», *Knowledge and process management*, 10 (3), pp.164-174.
- PARAMÉS, C. (1998). *Introducción al management*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- PARRADO, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PARDO, M. y VELASCO, E. (2009). *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México (Estudios Internacionales)*. México: Centro de Estudios Internacionales.

- PETERS, B.G (1997). « What works? The antiphons of administrative reform. In Taking stock: Two decades of administrative reform», en: PETERS, B.G y SAVOIE, D.J. *Taking stock: Two decades of administrative reform*. Montreal: McGill/Queens.
- PETERS, T. y WATERMAN, R.H. (1983). *En busca de la excelencia: lecciones de las empresas mejor gestionadas de Estados Unidos*. Barcelona: Folio DL.
- PETERSEN, T. (1993). «The Economics of Organization: The Principal-Agent Relationship», *Acta sociologica*, 36, pp. 277-293.
- PIERRE, J. (1995). «The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market», en: PETERS. B. y SAVOIE, D (eds). *Governance in a Changing Environment*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.
- PIERSON, R. (2013). *Rita Pierson: Todo niño necesita un campeón*, en Ted Talks. Acceso en: https://www.ted.com/talks/rita_pierson_every_kid_needs_a_champion?language=es (Consulta 04.01.19)
- POLIDANO, C. (1999). *The New Public Management in developing countries. Institute for Development Policy and Management*. Manchester: University of Manchester.
- POLLITT, C. (1990). *Managerialism and the public services*. Oxford: Basil Blackwell.
- POLLITT, C. (1993a). *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s?*, Cambridge: Blackwell Business.
- POLLITT, C. (1993b). *El Gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- POLLITT, C. (1995). «Justification by Faith or by Works? Evaluating the New Public Management», *Evaluation*, 1 (2), pp.133-154.
- POLLITT, C. (1998). *Decentralising public service management*, GBC, London.
- POLLITT, C. (2000). «Institutional Amnesia: A Paradox of the Information Age?», *Pro-metheus*, 18 (1), pp.5-16.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2000). *Public management reform: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press.

- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2010). *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- POLLITT, C.; VAN THIEL, S. y HOMBURG, V.(eds.) (2007). *The New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. New York: Pelgrave Macmillan.
- POLLITT, M. (1999). «A survey of the liberalization of public enterprises in the UK since 1979», en KAGANI, M., y TSUJI, M. (eds). *Privatization, deregulation and institutional framework*. Tokyo (Japan): IDE International Joint Research Project Series.
- PONT VIDAL, J. (2017). *La innovación en la gestión pública*. Madrid: Catarata.
- POPESCU, A-C. (2016). «New head teacher roles following the decentralization of Romanian education» en: GUNTER, H.E., GRIMALDI, E., HALL, D. y SERPIERI, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- PRATS, J. (2005). *De la burocracia al management: del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- PRESSMAN, J. L. y WILDAVSKY, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals*. Berkeley: University of California press.
- PUSEY, M. (1991). *Economic rationalism in Canberra*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundación Cidob.
- RASMUSSEN, P., LARSON, A., RÖNNBERG, L. y TSATSARONI, A. (2015). «Policies of “modernisation” in European education: Enactments and consequences», *European Educational Research Journal*, 14 (6), pp. 476-586.
- RICHARDS, S. (1993). La función pública en Gran Bretaña a partir de 1979 Cambios en la Gestión de las Personas, *Política y Sociedad*, 13, pp.107–124.

- RICHARDS, S. (1994). «El paradigma del cliente en la gestión pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1), pp.5–16.
- RITZER, G. (1966). *The MacDonalizacion of Society*. Thousand Oak: Pine Forge Press.
- RITZER, G. y LEMOYNE, T. (1996). «Hiperrationality», en: RITZER, G. (ed.). *Metatheorizing in Sociology*, Lexington: Lexington Books.
- ROMÁN, L. (2000). «La reforma de la Administración Central en Gran Bretaña: El Programa Next Steps y la doctrina de la responsabilidad ministerial», *Revista de Estudios Políticos*, (110), pp.79–96.
- ROUBAN, L. (1999). «Introduction», en: ROUBAN, L. (ed), *Citizens and the New Governance*. Amsterdam, Bruselas: , IOS/IIAS Press.
- RUFFOLO, G. (1986). *La Ouelité Societe*. Bari: Laterz.
- RUNYA, X. U., QIGUI, S. U. N. y WEI, S. I. (2015): «The third wave of public administration: The new public governance», *Canadian Social Science*, 11(7), pp.11-21.
- SALES, F-X. (2005). *El gerencialisme en la gestió de serveis públics*, Universitat Abat Oliba, Tesi doctoral, Valencia.
- SAMARATUNGE, R., ALAM, Q. y TEICHER, J. (2008). «The New Public Management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian countries», *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1), pp.25–46.
- SÁNCHEZ J.J. (2002). *Gestión pública y governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México.
- SANTANA, L. y NEGRÓN, M. (1996). «Reiventing Goverment: nueva retórica, viejos problemas», *Reforma y Democracia*, 6, pp.147-164.
- SCHLEICHER, A. (2018). *Primera clase. Cómo construir una escuela de calidad para el siglo XXI*. España: Fundación Santillana.
- SHAIN, F. y GLEESON, D., (1999), «Under new management: Changing conceptions of teacher professionalism and policy in the further education sector», *Journal of Education Policy*, 14 (4), pp.445–462.
- SIMKINS, T. (2005). «Leadership in Education. “What Works” or “What Makes Sense”?», *Educational Management Administration & Leadership*, 33 (1), pp.9–26.
- SKEDSMO, G. y MØLLER, J. (2016). «Governing by new performance expectation in Norwegian schools», en: GUNTER, H.E., GRIMALDI, E.,

- HALL, D. y SERPIERI, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- SPENCER, H. ([1891a], 2018). *Essais de morale, de science et d'esthétique. Essais sur le progres*. France: Hachette livre-bnf.
- SPENCER, H. (1891b): «From Freedom to Bondage», en: *Essays: Scientific, Political, and Speculative*. London: Williams and Norgate..
- STEWART, J. y RANSON, S. (1994): «Management in the Public Domain», en MCKEVITT, D. y LAWTON, A. (eds.), *Public sector management: theory, critique and practice*. London: SAGE.
- STILLMAN, R. (1973). «Woodrow Wilson and the Study of Administration : A New Look at an Old Essay», *The American Political Science Review*, 67 (2), pp.582–588.
- STOKER, G. (1989). «Creating a local government for a post-fordist society: the Thatcherite project», en: STEWARD, J. y STOKER, G. (eds.). *The Future of Local Government*. London: Macmillan.
- SUBIRATS, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- SUBIRATS, J. (1996). «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común», en: BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (eds.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP.
- SULEIMAN, E. (2000). «¿Es Max Weber realmente irrelevante?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17-18), pp.3-17.
- TAKAKI, R. (1990). *Iron Cages: Races and Culture in 19th-Century America*. New York: Oxford University Press.
- TAYLOR, F. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Harper and Brothers.
- THEAKSTON, K. (1999). «Derek Rayner», en *Leadership in Whitehall*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- THYNNE, I. (2003). «Making sense of public management reform: Driver and supporters in comparative perspective», *Public Management Review*, 5 (3), pp. 449-459.
- TOLOFARI, S. (2005). «New Public Management and education», *Policy Futures in Education*, 3 (1), pp. 75-89.

- TORRENS, X. (2015). «Gestión pública estratégica», en CAMINAL, M. y TORRENS, X. (eds.). *Manual de Ciencia Política*. Barcelona: Tecnos.
- TORRENS, X. (2019). «La Nueva Gestión Pública como metodología de la Ciencia Política en el diseño de políticas públicas», en SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (ed.). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política. Volumen III. Metodología de la Ciencia Política*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- TORRENS, X. y ÁLVAREZ, G. (2019). «Policy como área de estudio de la Ciencia Política y Análisis de Políticas Públicas como método politológico», en SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (ed.). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política. Volumen III. Metodología de la Ciencia Política*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- TOURAINÉ, A. (1969). *La Société Post-Industrielle*. France: Denoël.
- TULLOCK, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press.
- UGARTE, J. (1995). La privatización en el Reino Unido, *Cuadernos de Información Económica*, (101–102), pp.77–83.
- UK CIVIL SERVICE. (1970). *The 1968 Fulton Report*. Acceso en: http://www.civilservant.org.uk/library/1968_fulton_report.html [Consulta 09.12.2017].
- VANDENABEELE, W. y HORTON, S. (2008). «The evolution of the British public service ethos: a historical institutional approach to explaining continuity and change», en: HUBERTS, L., MAESSCHALCK, J., y JURKIEWICZ, C. (eds). *Ethics and integrity of governance: perspectives across frontiers*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- VAN DER SLUIS, M.E., REEZIGT, G.J. y BORGHANS, L. (2017): «Implementing New Public Management in Educational Policy», *Educational Policy*, 31(3), pp.303–329.
- VERGER, A. (2012). «Globalización, reformas educativas y la nueva gestión del personal docente», *Revista Docencia*, 46, pp.4-1.
- VERGER, A. y 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), pp. 253-271.
- VERGER, A. y NORMAND, R. (2015). «Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global», *Educação & Sociedade*, 36 (132), pp.599–622.

- VESELÝ, A., KOHOUTEK, J. y STECH, S. (2016). «New Public Management in Czech education: From the side road to the highway? » en: GUNTER, H.E., GRIMALDI, E., HALL, D. y SERPIERI, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- VIGODA, E. (2003). «New Public Management», en: RABIN, J (ed.). *Encyclopedia of public administration and public policy*. New York: Marcel Dekker.
- VILLORA, M. (1997). «Modernización administrativa y gobierno postburocrático», en: BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (eds). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- WANNA, J.; O'FAIRCHEALLAIGH, C. y WELLER, P. (1992). *Public sector management in Australia*. South Melbourne: Macmillan.
- WEBER, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Illinois: The Free Press.
- WEBER, M. (2012). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- WEBER, M. (1944). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M. (1991). *¿Qué es la burocracia?*. Buenos Aires: Leviatan.
- WEBER, M. (2012): *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Alianza.
- WEGRICH, K (2009). «Public Management Reform in the United Kingdom: Great Leaps, Small Steps, and Policies as their Own Cause», en: GOLDFINCH, S., y WALLIS, J (eds). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- WHEARE, W.C. (1956). «El "Civil Service" británico en la Constitución». *Revista de estudios políticos*, (86–87), pp.109–140.
- WENNSTRÖM, J. (2016). «A Left/Right Convergence on the New Public Management? The Unintended Power of Diverse Ideas», *Critical Review. A Journal of Politics and Society*, 28 (3-4), pp. 380-403.
- WIBORG, S. (2013). «Neo-liberalism and universal state education: The cases of Denmark, Norway and Sweden 1980-2011», *Comparative Education*, 49 (4), pp.407–423.
- WILSON, W. (1887). «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, 2 (2), pp.197–222.

WILLIAMSON, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press: New York.

WILLIAMSON, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, markets, relational contracting*, New York: The Free Press.

YSA, T. (2004). *Partenariados público-privados locales: los casos de Estados Unidos y el Reino Unido*, Departament de Dret Constitucional i Ciència Política de la Universitat de Barcelona, Tesis doctoral, Barcelona.

ZAJDA, J. (2015). *Globalisation, ideology and politics of education reforms*. Cham: Springer.

7.1.2 Estudio de caso: Finlandia

ABRAMS, S. (2016). *Education and the commercial mindset*. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press.

AFDAL, H. (2013). «Policy making processes with respect to teacher education in Finland and Norway», *Higher Education*, 65 (2), pp.167–180.

AHO, E., PITKÄNEN, K. y SAHLBERG, P. (2006). *Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968*. United States: The World Bank.

ALAVA, J., HALTTUNEN, L. y RISKU, M. (2012). *Changing School Management. Status*. Finland: Finnish National Board of Education.

AMELA, V. (2013). «Entrevista a Xavier Melgarejo», *La Vanguardia*, 26 de noviembre de 2013, p. 64.

ANDERE, E. (2014). *Teachers' Perspective on Finnish School Education. Creating Learning Environments*. London: London.

ANSÓ, J. (2017). *Lenguas en contacto: el finés y el español en dos tipos de enseñanza bilingüe*, Universidad de Turku, Tesis doctoral, Finlandia.

ANTIKAINEN, A. (ed.) (2007). *Transforming a learning society: The case of Finland*, Peter Lang, Germany.

BARBER, M. y MOURSHED, M. (2008). *Como hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. PREAL: McKinsey & Company.

- BERNELIUS, V. y VAATTOVAARA, M. (2016). «Choice and segregation in the “most egalitarian” schools: Cumulative decline in urban schools and neighbourhoods of Helsinki, Finland», *Urban Studies*, 53 (15), pp.3155–3171.
- BLAKEMORE, S.J. y FRITH, U. (2007). *Cómo aprende el cerebro. Las claves para la educación*. Madrid: Ariel.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J.-C. (2001). *La Reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Madrid: Popular.
- BOWLY, J. (1951). *Soins maternels et santé mentale*. Genève: Organisation Mondiale de la santé.
- BOWLY, J. (1993). *El vínculo afectivo*. Buenos Aires: Paidós.
- CARBAJOSA, A. (2007). «El país de los maestros», *El País*. Acceso en: https://elpais.com/diario/2007/02/14/sociedad/1171407607_850215.html (Consulta 12.12.13)
- CARNOY, M., BETEILLE, T., BRODZIAK, I., LOYALKA, P. y LUSCHEI, T. (2009). *Do countries paying teachers higher relative salaries have higher student mathematics achievement?*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Education Achievement (IEA).
- CASTELLS, M. y HIMANEN, P. (2002). *Estado del bienestar y sociedad de la información: el modelo finlandés*. Barcelona: Alianza editorial.
- COMISIÓN EUROPEA. (2010). *Pruebas nacionales de evaluación del alumnado en Europa: objetivos, organización y utilización de los resultados*. Bruselas: Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural.
- COMISIÓN EUROPEA (2014). *Early childhood education and care in Europe, Informe de Eurydice y Eurostat*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA/EACEA/EURYDICE. (2015). *La profesión docente en Europa: Prácticas, percepciones y políticas*. Luxemburgo: Informe de Eurydice.
- DE VEDIA, M. (2007). «Finlandia, el modelo educativo de hoy», *La nación*, pp.1–13.
- DIRRECIÓN NACIONAL FINLANDESA DE EDUCACIÓN (2007). *Sistema educativo de Finlandia*. Finlandia: Dirección Nacional Finlandesa de Educación.

- EACEA/EURYDICE. (2013). *Teachers's and school Heads' salaries and allowances in Europe, 2012/2013. Eurydice Facts & Figures*, EACEA, Eurydice, Bruselas.
- EDUSKUNTA. (2017). *Members of Finnish Parliament*. Disponible en: <<https://www.eduskunta.fi/EN/kansanedustajat/Pages/default.aspx>> (Consulta 06.04.2018)
- ENKVIST, I. (2010). «El éxito educativo finlandés», *Bordón*, 62 (3), pp. 47-67.
- FINEEC (2016a). *External review of the finnish education evaluation center –Self-assessmentreport-*. Helsinki: Finnish Education Evaluation Centre.
- FINEEC (2016b). *National plan for education evaluation 2016-2019*. Helsinki: Finnish Education Evaluation Centre.
- FINEEC (2017). *FINEEC services*. Acceso en: <https://karvi.fi/en/fineec/> (Consulta 12.03.18)
- FINKIELKRAUT, A. (1990). *La derrota del pensamiento*. Barcelona: Anagrama.
- FINNISH NATIONAL BOARD OF EDUCATION. (2013). *La educación finlandesa. En síntesis*. Helsinki: Finnish National Board of Education.
- FINNISH NATIONAL BOARD OF EDUCATION (2014). *The new curriculum in a nutshell*. Helsinki: Finnish National Board of Education. Acceso en: http://www.oph.fi/english/curricula_and_qualifications/basic_education/curricula_2014 (Consulta 17.12.18)
- FINNISH NATIONAL BOARD OF EDUCATION (2015). *Learning and competence 2025*. Helsinki: Finnish national board of education. Acceso en: https://www.oph.fi/download/164907_learning_and_competence_2025_finnish_national_board_of_education.pdf (Consulta 17.12.18)
- FINNISH NATIONAL BOARD OF EDUCATION. (2016). *National core curriculum for basic education 2014*. Helsinki: Finnish National Board of Education.
- FINLAND MINISTRY OF EDUCATION (2007). *Improving school leadership*, Finland. Helsinki: Publications of the Ministry of Education.
- FINLAND MINISTRY OF EDUCATION (2018). *The Results of PISA. Publications of the Ministry of Education*, Helsinki. Acceso en: <http://minedu.fi/en/pisa-2000-en> (Consulta 07.04.18)

FINNISH NATIONAL AGENCY OF EDUCATION (FNAE). (2018a). *Quality Assurance National Reference Point*. Acceso en: http://www.oph.fi/english/education_development/quality_assurance_and_evaluation (Consulta 05.05.18)

FINNISH NATIONAL AGENCY OF EDUCATION (FNAE). (2018b). *Teachers and school leaders*. Acceso en: http://www.oph.fi/english/services/faqs/teachers_and_school_leaders (Consulta 05.05.18)

FINNISH NATIONAL AGENCY OF EDUCATION (FNAE). (2019). *How many per cent of pupils go to private education?*. Acceso en: https://www.oph.fi/english/services/faqs/organisation_of_education (Consulta 02.02.19)

FREIRE, P. (2002). *A la sombra de este árbol*. Barcelona: El Roure.

GALÁN, J. (2018). Helsinki inaugura Oodi, la biblioteca del siglo XXI. La Vanguardia. Acceso en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20181205/453377902517/helsinki-inaugura-oodi-la-biblioteca-del-siglo-xxi.html> (Consulta: 05.12.18)

GARCÍA PERALES, N. y MARTÍN SÁNCHEZ, M. A. (2012). «Algunas notas en perspectiva comparada sobre formación de maestros: el caso de España y Finlandia», *Revista de Didáctica de la Lengua y la Literatura*, (13), pp. 70-87.

GENERALITAT DE CATALUNYA. (2005). *Sistema educatiu finlandès, vist des de Finlàndia. Breus apunts sobre el sistema educatiu finlandès i català*. Barcelona: Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu.

GRIPENBERG, M. y LIZARTE SIMÓN, E.J (2012). «El sistema educativo de Finlandia y su éxito en la prueba PISA», *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, 3 (1), pp. 14-24.

GUTIÉRREZ, M. (2015). «Entrevista a Jari Lavonen», *la Vanguardia*, p.28.

HAMMERNESS, K., AHTIAINEN, R. y SAHLBERG, P. (2017). *Empowered Educators: Shaping Teacher Quality Around the World*. San Francisco: Jossey-Bass.

HALINEN, I. (2016). *Apuntes de Irmeli Halinen sobre educación, currículo y aprendizajes*. Uruguay: OIE-UNESCO.

HALINEN, I. (2014). *General Aspects of Basic Education Curriculum Reform 2016 Finland*. Acceso en: http://www.oph.fi/download/158389_general_aspects_of_basic_education_curriculum_reform.pdf. (Consulta: 04.12.13)

- HARGREAVES, A., HALÁSZ, G. y PONT, B. (2008). «The finnish approach to system leadership», en *Improving school leadership, Volume 2: case studies on system leadership*. OECD Publishing.
- HARGREAVES, A. y SHIRLEY, D. (2012). *La Cuarta vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Madrid: Octaedro.
- HARGREAVES, A. y FULLAN, M. (2014). *Capital Profesional*. Barcelona: Morata.
- HENDRICKSON, K.A (2012). «Assesment in Finand: A scholarly reflection on one country's. Use of formative, summative, and evaluative practices» *Mid-Western Educational Researcher*, 25 (1/2), pp. 33-43.
- HOLKERI, K. y SUMMA, H. (1996). «Contemporary Developments in performance management: evaluation of public management reform in Finland: from ad hoc studies to a programmatic approach», artículo presentado en PUMA/OECD, pp. 1–27.
- HYVONEN, P.T. (2011). «Play in the school context? The perspectives of finnish teachers», *Australian Journal of Teacher Education*, 36 (8), pp.65–83.
- JAKKU-SHIVONEN, R. y NIEMI, H. (2011). *Aprender de Finlandia. La apuesta por un profesorado investigador*. Madrid: Kaleida forma.
- JAKKU-SIHVONEN, R. y NIEMI, H. (eds). (2007). *Education as a societal contributor: Reflections by Finnish educationalists*. Frankfurt am Nain: Peter Lang.
- JOHNSEN, S.K. (2015). «Finland and gifted education comparisons», *Gifted Child Today*, 38 (3), p.137.
- KIRBY, D. (2010). *Historia de Finlandia*. Madrid: AKAL.
- KANGAS, J., VENNINEN, T. y OJALA, M. (2016). «Distributed leadership as administrative practice in Finnish early childhood education and care. Educational», *Educational Management Administration & Leadership*, 44(4), pp. 617–631.
- KOSKENNIEMI, M. (1944). *Kansakoulun opetusoppi* [Didactics of primary school]. Finland: Otava.
- KOKKONEN, M. (2011). «La promoción del bienestar emocional y social en Finlandia a múltiples niveles», *Finlandia*, informe de país.
- KUMPULAINEN, T. (2018). *Key figures on early childhood and basic education in Finland*. Finland: Finnish Agency for Education.

- KUPIAINEN, S., HAUTAMÄKI, J. y KARJALAINEN, T. (2009). *The Finnish education system and PISA*. Finland: Ministry of Education Publications.
- KUUSILEHTO-AWALE, L. y LAHTERO, T. (2014). «Finnish Case of Basic Education for All – With Quality Learning Outcomes», *Journal of Education and Research March*, 4 (1), pp. 6-23.
- KUUSKORPI, M. (2014). *Perspectives from Finland—towards new learning environments*. Finland: Finnish National Board of Education.
- LAINZ, J. (2011). *Desde santurce a bizancio. El poder nacionalizador de las palabras*. Madrid: Encuentro.
- LAUKKANEN, R. (1998). «Scandinavian Journal of Accountability and Evaluation: decision - making structures and the utilization of evaluation in Finland», *Scientific Journal of Educational Research*, 42(2), pp.123–133.
- LAUKKANEN, R. (2006). *Claus de l'èxit del sistema educatiu finlandés*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- LAUKKANEN, R. (2008). «Finnish Strategy for High-Level Education for All», en SOGUEL, N. y JACCARD, P (eds.). *Governance and Performance of Education Systems*. Netherlands: Springer.
- LAUKKANEN, R. (2014). «Finnish model of teacher education for lifelong teaching career», *Revista Fuentes*, pp.19-42.
- LAVONEN, J. (2017). «Governance decentralization in education: Finnish innovation in education», *Revista de Educación a Distancia*, (53), pp.1–22.
- LINNANSAARI-RAJALIN, T., KIVIMÄKI, M., ERVASTI, J., PENTTI, J., VAHTERA, J. y VIRTANEN, M. (2015). «School neighbourhood socio-economic status and teachers work commitment in Finland: Longitudinal survey with register linkage», *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 21 (2), pp.131–149.
- LLORENT, V. L. (2004). «Libre elección de educación obligatoria en el ámbito de la Unión Europea: el cheque escolar y la escuela en casa», *Revista de Educación*, 335, pp. 247-271.
- MÄÄTTÄ, K. y UUSIAUTTI, S. (2013). *Early Child Care and Education in Finland*. London: Routledge.
- MANRIQUE, W. (2014). Finlandia, el país que ama los libros. El País. Acceso en:https://elpais.com/cultura/2014/10/02/babelia/1412266622_185872.htm (Consulta: 30.12.14)

- MELGAREJO, X. (2005a). *El sistema educativo finlandés: la formación del profesorado de educación primaria y secundaria obligatoria*. Universidad Ramon Llull, Barcelona.
- MELGAREJO, X. (2005b). «Claus per a entendre l'excel·lent competència lectora de l'alumnat de Finlàndia», *Quaderns d'Avaluació 3: Educació primària 2003. Avançament de resultats*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- MELGAREJO, X. (2006). «La selección y formación del profesorado clave para comprender el excelente nivel de competencia lectora de los alumnos finlandeses», *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 237-262.
- MELGAREJO, X. (2008). «Las claves del éxito en Finlandia», *Cuadernos de pedagogía*, 321, pp. 30-33.
- MELGAREJO, X. (2013). *Gracias, Finlandia*. Barcelona: Plataforma Actual.
- MFA. (2011). *The Best School in the World: Seven Finnish Examples from the 21st Century*. Helsinki: Museum of Finnish Architecture in Helsinki.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. (2018). *Finlandia. República de Finlandia*. Madrid: Oficina de información diplomática.
- MINISTERIO DE POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN. (2017). Finlandia, ficha de país. Ministerio de política exterior y cooperación, Madrid. Acceso en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/FINLANDIA_FICHA%20PAIS.pdf (Consulta 06.04.2018)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE FINLANDIA, (MECF) (2013). *La educación en Finlandia en síntesis*. Finlandia: Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia.
- MOATE, J. (2017). «Living between two education systems», en: RAIKER, A. y RAUTIAINEN, M. *Education for democracy in England and Finland*. New York: Routledge.
- MORA, F. (2013). *Neuroeducación. Solo se puede aprender aquello que se ama*. Madrid: Alianza.
- MORGAN, H. (2014). «Review of Research: The Education System in Finland: A Success Story Other Countries Can Emulate», *Childhood Education*, 90 (6), pp.453–457.
- MUHONEN, A., SAARTI, J. y VATTULAINEN, P. (2014). «From the centralized national collection policy towards a decentralized collection

- management and resource sharing co-operation –Finnish experiences», *Library Management*, 35 (1/2), pp.111–122.
- NGAAJIEH, R. (2010). *Teacher leadership and educational management in Finnish school system. The case of four upper secondary schools in Jyväskylä*. Germany: Lambert Academic Publishing.
- NIEMI, H., y JAKKU-SHIVONEN, R. (2009). «El currículo en la formación del profesorado de Educación Secundaria. Curriculum of Secondary School teachers training», *Revista de Educación*, 350, pp. 173-199.
- NIEMI, H., MULTISILTA, J. y LIPPONEN, L. (eds.) (2014). *Finnish innovations and technologies in schools: a guide towards new ecosystems of learning*. Netherlands: Sense Publishers.
- NIEMI, H., TOOM, A. y KALLIONIEMI, A. (eds.) (2016). *Miracle of Education. The principles and practices of teaching and learning in Finnish School*. Netherlands: Sense Publishers.
- NIEMI, H. (2011). «Educating students teachers to become high quality professionals: a Finnish case», *Center for Educational Policy Studies Journal*, 1 (1), pp. 43-66.
- NIEMI, H. (2015). «Desarrollo profesional docente en Finlandia: Hacia un enfoque más holístico», *Psychology, Society & Education*, 7 (3), pp.387-404.
- NIEMI, H. (2016). «The societal factors contributing to education and schooling in Finland. The Finnish education: equity and quality as its main objectives», en: NIEMI, H., TOOM, A. y KALLIONIEMI, A. (eds.), *Miracle of Education. The principles and practices of teaching and learning in Finnish School*. Netherlands: Sense Publishers.
- OCDE. (1995). *Estructuras de los sistemas educativos y de formación inicial de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea.
- OCDE. (2000). *Early Childhood Education and Care Policy in Finland*. OECD Publishing.
- OCDE. (2009). *Política de educación y formación. Los docentes son importantes. Atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2010). *Finland. Working together to sustain success*. OECD publications.

- OCDE. (2011). «Finland: slow and steady reform for consistently high results», en *Strong reformers and successful reformers in education: lessons from PISA for the United States*. OECD Publishing.
- OCDE. (2013). *Education policy outlook: Finland*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2014a). *PISA 2012 Results in Focus What 15-year-olds know and what they can do with what they know*, OECD Publishing.
- OCDE. (2014b). «Does homework perpetuate inequities in education?», *PISA in Focus*, (46).
- OCDE. (2014c). *Panorama de la educación*, Informe Español. España: MECD.
- OCDE. (2015). *OECD PISA. Better policies for better live*. Acceso en: <http://www.oecd.org/pisa/data/> (Consulta 06.04.18)
- OCDE. (2015). *Política educativa en perspectiva 2015: Hacer posibles las reformas*. España: Fundación Santillana.
- OJANEN, J. (2002). *La Educación en Finlandia*, Ministerio de Asuntos Exteriores. Finlandia: Departamento de Prensa y Cultura.
- PALUMBO, D. J. (ed). (1987). *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- PARONEN, P. y LAPPI, O. (2018). *Finnish teachers and principals in figures*. Finland: Finnish Agency for Education.
- PÉREZ-GOMEZ, A. (2005). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid: Morata.
- PETERSON, A. (2016). *Personalizing education at scale: learning from international system strategies*. Boston: Harvard Graduate School of Education.
- PRIME MINISTER'S OFFICE (2017). *Finland, a land of solutions Mid-term review Government Action Plan 2017–2019*. Finland: Government Publications.
- PONT, B. (2015). *Política educativa en perspectiva 2015: Hacer posibles las reformas*. Madrid: Fundación Telefónica.
- RADIVOJEVIC, N. (2010). The Principal's role in the finnish schools, *Professional paper*, 5(1), pp.91–96.
- RAIKER, A. y RAUTIAINEN, M. (eds.) (2017). *Educating for Democracy in England and Finland. Principles and culture*. New York: Routledge.

- RIBAS, C. (2004). «Las políticas educativas locales», en: PLANAS, J. y SUBIRTAS, J (eds.). *La escuela y la nueva ordenación del territorio*. Barcelona: Octaedro.
- RISKU, M. (2014). «A historical insight on Finnish education policy from 1944 to 2011», *Italian Journal of Sociology of Education*, 6(2), pp.36– 68.
- RISKU, M., y PULKKINEN, S. (2016). «Finland: Finnish Principal», en: ÄRLESTIG, H., DAY, C. y JOHANSSON, O. (eds.), *A Decade of Research on School Principals*. Switzerland: Springer Studies in Educational Leadership 21.
- RODRIGO, J. (2014). *Políticas de la violencia: Europa, siglo XX*. Zaragoza: Prensas universitarias de Zaragoza.
- RODRÍGUEZ, M. (2013). «Laukkanen: Si en Finlandia aplicamos los recortes en educación de España, sería una catástrofe», *Público*, 12 de marzo de 2013. Acceso en: <http://www.publico.es/actualidad/452218/laukkanen-si-en-finlandia-aplicamos-los-recortes-en-educacion-de-espana-seria-una-catastrofel> (Consulta: 04.12.13)
- ROUTTI, J. y YLÄ-ANTTILA, P. (2006). *Finland as a knowledge economy: elements of success and lessons learned*. Washington, D.C: World Bank.
- RYGAARD, N.P. (2008). *El niño abandonado*. Barcelona: Gedisa.
- SAARIVIRTA, T. y KUMPULAINEN, K. (2016). «School autonomy, leadership and student achievement: reflections from Finland», *International Journal of Educational Management*, 30 (7), pp.1268–1278.
- SAHLBERG, P. (2006a). «Raising the bar: How Finland responds to the twin challenge of secondary education?», *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 10 (1), pp.1–30.
- SAHLBERG, P. (2006b). «Education reform for raising economic competitiveness», *Journal of Educational Change*, 7, pp. 259-287.
- SAHLBERG, P. (2007). «Education policies for raising student learning: the Finnish approach», *Journal of Education Policy*, 22(2), pp.147–171.
- SAHLBERG, P. (2011a). «The professional educator: Lessons from Finland», *American Educator*, 35(2), pp.34–38.
- SAHLBERG, P. (2011b). «Paradoxes of educational improvement: The Finnish experience», *Scottish Educational Review*, 43 (1), pp.3-23.

- SAHLBERG, P. (2012). «The most wanted. Teachers and teacher education in Finland», en: DARLING-HAMMOND, L., y LIEBERMAN, A., *Teacher Education Around the World: Changing Policies and Practices*. London: Routledge.
- SAHLBERG, P. (2013a). *El cambio educativo en Finlandia. ¿Qué puede aprender el mundo?*. Buenos Aires: Paidós.
- SAHLBERG, P. (2013b). «A Model Lesson. Finland Shows that Equity and Excellence Can Co-exist in Education», *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 52 (1), pp.136- 145.
- SAHLBERG, P. (2015). *Finnish Lessons 2.0: what can the world learn from educational change in Finland?*. New York: Teachers' College Press.
- SAHLBERG, P. (2016). «The global testing culture: shaping education policy, perceptions, and practice», *Educational Review*, 69(1), pp.135– 137.
- SAHLBERG, P. (2017). *FinnishED Leadership. Four big, inexpensive ideas to transform education*. California/London: Corwin.
- SAHLBERG, P. y BOCE, E. (2010). «Are teachers teaching for a knowledge society?», *Teachers and Teaching*, 16 (1), pp.31–48.
- SAHLBERG, P. y OLDROYD, D. (2010): «Pedagogy for Economic Competitiveness and Sustainable Development», *European Journal of Education*, 45 (2), pp.280–299.
- SALMINEN, J. TORNBERG, L. y VENÄLÄINEN, P. (2016). «Public institutions as learning environments in Finland», en: NIEMI, H.; TOOM, A., y KALLIONIEMI, A. (eds), *Miracle of Education. The principles and practices of teaching and learning in Finnish School*. Netherlands: Sense Publishers.
- SALOVIITA, T. y TOLVANEN, A. (2017). «Outcomes of primary teacher education in Finland: an exit survey», *Journal Teaching Education*, 28 (2), pp.211–225.
- SARJALA, B.J. (2013). «Equality and Cooperation», *American Educator*, pp.32–37.
- SEPPÄNEN, P., CARRASCO, A., KALALAHTI, M., RINNE, R., y SIMOLA, H. (2015). *Contrasting dynamics in education politics of extremes. School Choice in Chile and Finland*. Rotterdam: Sense Publishers.
- SIMOLA, H. (2005). «The Finnish miracle of PISA: Historical and sociological remarks on teaching and teacher education», *Comparative Education*, 41 (4), pp.455–470.

- SIMOLA, H. (2013). «El milagro finlandés de PISA: observaciones históricas y sociológicas sobre la enseñanza y la formación del profesorado», *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17 (2), pp.153-169.
- SIMOLA, H. (2014). *The Finnish education mystery: Historical and sociological essays on schooling in Finland*. London: Routledge.
- SIMOLA, H., KAUKO, J., VARJO, J., KALALAHTI, M. y SAHLSTRÖM, F. (2017). *Dynamics in Education Politics and the Finnish PISA Miracle*. London: Oxford Research Encyclopedia of Education.
- SIMOLA, H., VARJO, J. y RINNE, R. (2011). «Contra la corriente: dependencia del camino, convergencia y contingencia en la comprensión del modelo finlandés de garantía de la calidad en educación (QAE)», *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 15 (1), pp.223–239.
- SIPILÄ, J. (2015). *Finland, a land of solutions Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government 29 May 2015*. Finland: Government Publications.
- SOLSTEN, E., y MEDITZ, S. (1990). *Finland: A country study, Department of the Army*. Washington, D.C: Headquarters.
- SOTO, A. (2013). «Finlandia el alumnado aventajado cae del podio», *El País*, 03 de diciembre 2013. Acceso en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/12/03/actualidad/1386072381_178496.html (Consulta: 04.12.13)
- STATISTICS FINLAND. (2011). *Surplus from international trade in services continued to grow in 2011*, Statistics Finland, Finland. Acceso en: http://www.stat.fi/til/pul/2011/pul_2011_2012-05-29_tie_001_en.html[Consulta: 06.04.18]
- STATISTICS FINLAND. (2015). *Population by religious community in 2000 to 2015*, Statistics Finland, Finland. Acceso en: https://www.stat.fi/til/vaerak/2015/01/vaerak_2015_01_2016-09-23_tau_006_en.html (Consulta: 06.04.18)
- STATISTICS FINLAND. (2016a). *Finland in figures*. Finland: Statistics Finland.
- STATISTICS FINLAND. (2016b). *Foreign-language speakers, Statistics Finland, Finland*. Acceso en: https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/vieraskieliset_en.html (Consulta: 06.04.18)

STATISTICS FINLAND. (2016c). *Population by municipality-based units*. Finland: Statistics Finland. Acceso en: https://www.stat.fi/tup/rajapintapalvelut/vaesto_tilastointialueittain_en.html (Consulta: 06.04.18)

STATISTICS FINLAND. (2017). *Population by municipality-based units*. Finland: Statistics Finland. Acceso en: https://www.stat.fi/tup/rajapintapalvelut/vaesto_tilastointialueittain_en.html (Consulta: 13.04.18)

STATISTICS LIBRARY FINLAND (2014). *Statistics*. Finland: Statistics Libraray Finland. Acceso en: https://www.libraries.fi/statistics?language_content_entity=en (Consulta: 06.04.18)

STEPHENSON, J. (2013), «Special education in Finland», *Special Education Perspectives*, 22 (2), pp.45–54.

SUÁREZ-BARRAZA, M. F. (2007). *La sostenibilidad de la mejora continua de procesos en la administración pública: un estudio en los ayuntamientos de España*, Escuela superior de administración y dirección de empresas (ESADE), Tesis doctoral, Barcelona.

PALLARÈS, M. (2013). «El sistema educativo finlandés como base de la formación del profesorado. Actitudes de los equipos docentes de secundaria hacia un modelo educativo exitoso», *Revista de Investigación en Educación*, 2 (11), pp.158-171.

PETERSON, A. (2016). *Personalizing education at scale: Learning from International System Strategies. Case study 3, Finland. Education redesign education*. Boston: Harvard Graduate school of education.

TAINIO, L., y GRÜNTAL, S. (2016). «Language and literature education. Principles and reflections on mother tongue and literature», en: NIEMI, H., TOOM, A. y KALLIONIEMI, A. (eds.). *Miracle of Education. The principles and practices of teaching and learning in Finnish School*. Netherlands: Sense Publishers.

TEMMES, M. (1998). «Finland and New Public Management», *International Review of Administrative Sciences*, 64 (3), pp.441–456.

TOOM, A., KYNÄSLAHTI, H., KROKFORS, L., JYRHÄMÄ, R., BYMAN, R., STENBERG, K., ... y KANSANEN, P. (2010). «Experiences of a Research-based Approach to Teacher Education: suggestions for future policies», *European Journal of Education*, 45(2), pp.331-344.

TORRENS, X. (2016). «Educación excelente, más recursos o un modelo nuevo», *Mundo Empresarial*, Noviembre, pp. 50-53.

- POTENZE, J. (2008). *Educación y ciencia en Finlandia*. Helsinki: Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia.
- UNICEF. (2016). *Bienestar infantil en los países ricos Un panorama comparativo*. Italia: UNICEF.
- ULJENS, M., WOLFF, L-A. y FRONTINI, S. (2016). «Finland: NPM resistance o towards European neo-welfarism in education?», en: GUNTER, H., GRIMALDI, E., HALL, D., y SERPIERI, R (eds.). *New Public Management and the reform of education*. London: Routledge.
- UUSIAUTTI, S. y MÄÄTTÄ, K. (2012). «How to Train Good Teachers in Finnish Universities? Student Teachers' Study Process and Teacher Educators' Role in It», *European Journal of Educational Research*, 3 (4), pp.339–352.
- UUSIAUTTI, S., y MÄÄTTÄ, K. (2013). «Significant trends in the development of finnish teacher education programs (1860-2010)», *Education policy analysis archives*, 21(59), pp.1–19.
- VÄLIJÄRVI, J., KUPARI, P., LINNAKYLÄ, P., REINIKAINEN, P., SULKUNEN, S., TÖRNROOS, J. y ARFFMAN, I. (2003). *The Finnish success in Pisa-and some reason behind it*. Helsinki: OECD.
- VARTIAINEN, J., AKSELA, M. y VIHMA, L. (2016). «Luma centre Finland» en NIEMI, H.; TOOM, A. y KALLIONIEMI, A. *Miracle en education*. The Netherlands: Sense Publishers.
- VÄRRI, K. y ALAVA, J. (2005). *School Management Training. Country Report: Finland. HEAD Country Report 2005*. Oslo: BI Norwegian School of Management.
- VARJO, J., SIMOLA, H., y RINNE, R. (2013): «Finland's PISA Results: an analysis of dynamics in education politics», en: MEYER, H. y BENAVIDES, A. (eds.). *Pisa, Power and Policy. Emergence of Global Education Governance*. Oxford: Symposium Books.
- VAKAVA. National selection cooperation network in the field of education. Acceso en: [/https://www.helsinki.fi/en/networks/vakava/about-vakava-0](https://www.helsinki.fi/en/networks/vakava/about-vakava-0) (Consulta 12.10.2018).
- VITIKKA, E. (2015). *Curriculum reform and Development in Finland*. Finland: Finnish National Board of Education.
- VITIKKA, E., KROKFORS, L. y RIKABI, L. (2016). «The Finnish National Core Curriculum. Design and development», en: NIEMI, H., TOOM, A. y KALLIONIEMI, A. (eds). *Miracle of Education. The principles and practices of teaching and learning in Finnish School*. Netherlands: Sense Publishers.

VIÑAO, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Morata.

VIROLAINEN, M. y STENSTRÖM, M.-L. (2016). «Finnish vocational education and training in comparison: strenghts and weaknesses», *International Journal for Research in Vocational Education and training*, 1(2), pp.81–106.

WAGNER, T (2011). *The Finland Phenomenon: Inside the World's most surprising school system*. Memphis, TN: School Films.

WALKER, T. D. (2017). *Ensenyar com a Finlàndia. 33 estratègies senzilles per aconseguir més felicitat a les aules*. Barcelona: Viena edicions.

WEST, A. y YLÖNEN, A. (2010). «Market-oriented school reform in England and Finland: school choice, finance and governance», *Educational Studies*, 36 (1), pp.1–12.

YLIASKA, V. (2015). «New public management as a response to the crisis of the 1970s: The case of finland, 1970-1990», *Contemporary European History*, 24 (3), pp.435–459.

YLIKANGAS, H. (2002). *Der Weg nach Tampere [The Road to Tampere]*. Berlín: Bwv Berliner- Wissenschaft.

YLONEN, A. (2009). «The Reinvention of the Comprehensive School System in Finland: how do market-oriented reforms impact upon equity and equality of opportunity?» *FORUM*, 51 (1), pp.9–24.

Páginas webs de proyectos y organismos de Finlandia

EXCELLENCE IN EDUCATION PROYECT. Página web del proyecto: <http://www.eduexport.fi/> (Consulta: 17.03.18)

FINNISH EDUCATION EVALUATION CENTRE (FINEEC). Página web: <https://karvi.fi/en/> (Consulta: 17.03.18)

FINNISH NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION (EDUFI). Página web: <http://www.oph.fi/english> (Consulta: 17.03.18)

HUNDRED PROYECT. Página web del proyecto: <https://hundred.org/en> (Consulta: 17.03.18)

KIRKKOJÄRVI SCHOOL. Página web de la escuela: <http://verstasarkkitehdit.fi/projects/kirkkojarvi-school> (Consulta 10.09.18)

KUNTALIITTO. Página web de la organización: <https://www.kuntaliitto.fi/> (Consulta 25.06.18)

THE TRADE UNION OF EDUCATION IN FINLAND (OAJ). Página web de la organización: https://www.oaj.fi/cs/oaj/public_en (Consulta 25.06.18)

INFOPANKKI. Página web del portal: <https://www.infofinland.fi/es/inicio> (Consulta 27.06.18)

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE ESPAÑA. Página web sobre Finlandia:
<http://www.mitramiss.gob.es/es/mundo/consejerias/dinamarca/trabajar/Finlandia/index.htm> (Consulta 27.06.18)

Legislación

FINLAND. Basic Education Act (628/1998). Acceso en: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf> (Consulta 29.08.18)

FINLAND. The Act on Central Government Transfers to Local Government (702/1992). Finland: Government of Finland.

FINLAND. The Law on Free Municipality Experiment (718/1988). Finland: Government of Finland.

FINLAND. *The Local Government Act (365/1995)*. Finland: Ministry of Finance.

FINLAND. Act on the Finnish Education Evaluation Centre (1295/2013). Acceso en: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2013/en20131295.pdf> (Consulta 29.08.18)

FINLAND (2012) *Government Decree on the objectives and distribution of lesson hours in basic education 422/2012*. Helsinki: Publications of the Ministry of Education.

FINLAND. Government Decree on the Finnish Education Evaluation Centre (1317/2013). Acceso en: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2013/en20131317.pdf> (Consulta 29.08.18)

7.1.3 Estudio de caso: Catalunya

ALBAIGÉS, B. y BONAL, X. (2010). *Les zones educatives com a espais de corresponsabilitat*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

ALBAIGÉS, B. y FERRER-ESTEBAN, G. (2012). *L'èxit educatiu a Catalunya. Indicadors dels sistemes educatius. L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

- ÁLVAREZ, G. (2014). *El sistema educativo finlandés: modelo para la política educativa de Catalunya*. Trabajo final de grado. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- ÁLVAREZ, G. (2015). *Análisis político de seis variables incrementalistas del sistema educativo español*. Trabajo final de máster. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- AGÈNCIA PER A LA QUALITAT DEL SISTEMA UNIVERSITARI DE CATALUNYA (AQU) (2015). *Informe transversal d'avaluació. Màster universitari en formació del professorat d'educació secundària obligatòria i batxillerat, formació professional i ensenyaments d'idiomes*. Barcelona: Agència per a la qualitat del sistema universitari de Catalunya.
- AGÈNCIA PER A LA QUALITAT DEL SISTEMA UNIVERSITARI DE CATALUNYA (AQU) (2015b). *Ocupabilitat i competències dels nous docents. L'opinió dels centres educatius d'educació infantil, primària i secundària*. Barcelona: Agència per a la qualitat del sistema universitari de Catalunya.
- ÁLVAREZ, G. y TORRENS, X. (2018). «*Reforma educativa de Cataluña: búsqueda de impacto social en el liderazgo creativo de los equipos directivos*», *Revista Internacional de Organizaciones*, 21, pp. 63-84.
- BALL, S. J. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid: Paidós/MEC.
- BALL, S. J. (2003). «Profesionalismo, gerencialismo y performatividad», *Educación y Pedagogía*, 37 (15), pp. 87-104.
- BONAL, X. (2012). *Equitat i resultats educatius a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- BONAL, X. y VERGER, A. (2013). *L'agenda de la política educativa a Catalunya: Una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- BONAL, X. (Dir) (2006). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- BONAL, X. y VERGER, A. (2013a). «Les opcions de política educativa a Catalunya: Anàlisi de l'acció de govern (2010-2013)», en: MARTÍNEZ, M. y ALBAIGÉS, B. (dir.), *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) (2013). *Barómetro de febrero. Estudio nº2978*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas.

- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) (2015). *Barómetro de enero. Estudio nº3050*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas.
- CONFERÈNCIA NACIONAL D' EDUCACIÓ. (2002). *Debat sobre el sistema educatiu català. Conclusions i propostes. 2002*. Barcelona: Generalitat de Catalunya Departament d'Ensenyament.
- CONSEJO SUPERIOR DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CATALUNYA (2002). *Resultats de Catalunya en el projecte PISA 2000*. Barcelona: Departament d'Ensenyament (Generalitat de Catalunya).
- CONSEJO SUPERIOR DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CATALUNYA (2002). *Resultats de Catalunya en el projecte PISA 2000*. Barcelona: Departament d'Ensenyament (Generalitat de Catalunya).
- CONSEJO SUPERIOR DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CATALUNYA (2008). *PISA 2006. Resultats de l'alumnat a Catalunya. Avaluació de l'educació secundària obligatòria 2006. Informe d'avaluació 14*. Barcelona: Departament d'Ensenyament (Generalitat de Catalunya).
- CONSEJO SUPERIOR DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CATALUNYA (2011). *PISA 2009. Resultats de l'alumnat a Catalunya. Informe d'avaluació 18*. Barcelona: Departament d'Ensenyament (Generalitat de Catalunya).
- CONSEJO SUPERIOR DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CATALUNYA (2014). *Els resultats de PISA 2012 a Catalunya. Quaderns d'avaluació 27*. Barcelona: Departament d'Ensenyament (Generalitat de Catalunya).
- CONSEJO SUPERIOR DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CATALUNYA (2017). *PISA 2015. Síntesi de resultats. Quaderns d'avaluació 36*. Barcelona: Departament d'Ensenyament (Generalitat de Catalunya).
- CROIZER, M. (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: INAP.
- COLLET, J. (2019). «Polítiques educatives a Catalunya 2000-2015: ensenyament o educació», en: GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Galàxia Gutenberg.
- DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT (2013). *Ofensiva de país a favor del èxit escolar*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT (2015). *Avaluació anual de centres (AVAC). Informació per als centres Setembre 2015*. Subdirecció General de la Inspecció d'Educació. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT. (2017a). *Pla director 2017-2020*. Generalitat de Catalunya. Inspecció d'Educació. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT (2017b). *Indicadors de centre: educació secundària. Orientacions per a l'aplicació: document per al centre*. Acceso en: [http://educacio.gencat.cat/documents/IPCrecursos/RecursosInformatics / ManualsAplicacions/Indicadors_inspeccio_secundaria.pdf](http://educacio.gencat.cat/documents/IPCrecursos/RecursosInformatics/ManualsAplicacions/Indicadors_inspeccio_secundaria.pdf) (Consulta 20.10.18)
- DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT (2018). *Formació permanent del professorat. Criteris, instruccions i orientacions 2017-2018*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- ESTADÍSTIQUES DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT. *Estístiques*. Acceso en: <http://ensenyament.gencat.cat/ca/departament/estadistiques/> (Consulta 11.12.18)
- FARRÉ, R. (2009). *Crònica de la Llei d'Educació de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- FERRER, F (dir). (2008). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2008*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- FERRER, F. y ALBAIGÉS, B. (dirs.) (2009). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006. Volum II. Anàlisi de context i situacions*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- FERRER, F., CASTEL, J.L. y FERRER, G. (2006). «PISA 2003: els resultats a Catalunya i les desigualtats 173 PISA 2003 a Catalunya: una ullada a les desigualtats educatives» en: BONAL, X. (dir) *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- FREIXA, M. (2017). *Professorat novell: competències docents a l'inici de l'exercici professional*. Barcelona: Agència per a la qualitat del sistema universitari de Catalunya.
- GAIRÍN, J., SÁNCHEZ, I. y VIÑAS, J. (2007). *Sisena hora, una oportunitat o una dificultat per avançar?*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- GARCÍA, E. y DEL CAMPO, M. (2012). «¿La corresponsabilidad es una estrategia de éxito?», *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 220-248.

- GENERALITAT DE CATALUNYA (2003). *Acuerdo para un gobierno catalanista y de izquierdas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2006). *Pacte Nacional per l'Educació*. Barcelona: Departament d'Ensenyament.
- GERVER, R. (2012). *Crear hoy la escuela del mañana. La educación y el futuro de nuestros hijos*. UE: Ediciones SM.
- GIL I MIRÓ, L. (2008). «La política educativa a Catalunya vista pels exconsellers d'Educació. Carme Laura Gil i Miró», en: FERRER, F. y ALBAIGÉS, B. (dirs). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006. Volum II. Anàlisi de context i situacions*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- GUTIÉRREZ, M. (2013). «El govern vol exigir un mínim de cinc punts per superar la selectivitat», *La Vanguardia*, 17 de diciembre de 2013, pp. 28.
- GUTIÉRREZ, M. (2014). «En busca del professor idoni», *La Vanguardia*, 26 de marzo de 2014, pp.26-27.
- IDESCAT. (2018a). *Educació. Curso 2014-2015*. Acceso en: <https://www.idescat.cat/tema/educa> (Consulta 12.01.19)
- IDESCAT. (2018b). *Població de Catalunya*. Acceso en: <https://www.idescat.cat/> (Consulta 12.01.19)
- INSPECCIÓ DE LLEIDA (2011). *El Projecte Educatiu de Centre*. Lleida: Inspecció educativa de Lleida.
- MARAGALL, E. y COLOMÉ, F. (2013). *Escola Nova, poble lliure*. Barcelona: RBA.
- MARTÍ I POL, M. (1977). *Crònica de demà*. Barcelona: Llibres del Mall.
- MARTÍNEZ, M. y ALBAIGÉS, B. (dirs.) (2012). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- MARTÍNEZ, M. y ALBAIGÉS, B. (dirs.) (2013). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- MEDINA, D. (2007). «El Pacto por la Educación en Cataluña. La realidad y el deseo», *Revista de Educación*, (344), pp. 117-140.
- MORAL, J. (2012). *L'autonomia dels centres educatius. Elements per a l'avaluació d'una política educativa*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

- PONS, B., NUSCHE, D. y MOORMAN, H. (2008). Improving school leadership. París: OECD Publishing.
- SARRAMONA, J. (2003). «Un exemple d'avaluació participativa del sistema educatiu: La conferència nacional d'educació de Catalunya», *Revista Catalana de Pedagogia*, 2, pp.163-179.
- SARRAMONA, J. (2009). «La Llei d'educació de Catalunya. Dimensió política i oportunitat pedagògica», *Revista Catalana de Pedagogia*, 7, pp. 349-361.
- SAVE THE CHILDREN (2018). *Aquí, avui, encara. Resum de l'Anàlisi de la Situació dels Drets dels Infants a Catalunya*, Save the children publicacions. Acceso en: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/03082018_stc_child_rightssituationanalysis_online_version.pdf (Consulta 12.09.18)
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2012). *Informe sobre la pobresa infantil en Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- TARABINI, A. (2017). «Polítiques educatives a Catalunya: competències, finançament i innovació», en : GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (eds.). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Crític.
- TIANA, A. (2007). «A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE», *Revista de Educación*, (344), pp. 83-100.
- VERGER, A. y CURRAN, M. (2016): «The dissemination and adoption of NPM ideas in Catalan education: A cultural political economy approach », en: GUNTER, H.E., GRIMALDI, E., HALL, D. y SERPIERI, R (eds.). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. New York: Routledge.
- VERGER, A., CURRAN, M. y PARCERISA, L. (2015). « La trayectoria de una reforma educativa global: El caso de la Nueva Gestión Pública en el sistema educativo catalán», *Educação & Sociedade*, 36 (132), pp. 675-697.
- VERGER, A. y PAGÈS, M. (2018). «New Public Management and Its Effects in the Teaching Profession: Recent Trends in Spain and Catalonia», en: NORMAND, R., LIU, M., CARVALHO, L.M., OLIVEIRA, D.A. y LEVASSEUR, L. (eds.). *In Education Policies and the Restructuring of the Educational Profession*. Springer: Singapore.
- VERGER, A., PRIETO, M., PAGÈS, M. y VILLAMOR, P. (2018). «Common standards, different stakes: A comparative and multi-scalar analysis of accountability reforms in the Spanish education context», *European*

VIDAL y PLA, F. (2009). «La llei d'educació i el sistema educatiu», *Activitat Parlamentària*, 19, pp. 8–19.

VILALTA, J.M. (2016). *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2015*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Legislación

CATALUNYA. Decreto 199/1996, de 12 de junio, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los centros docentes públicos que imparten educación secundaria y formación profesional, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 2218, pp. 1-14.

CATALUNYA. Decreto 198/1996, de 12 de junio, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los centros docentes públicos que imparten educación infantil y primaria, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 2218, pp. 1-12.

CATALUNYA. Decret 132/2001, de 29 de mayo, por el que se regulan los planes estratégicos de los centros docentes sostenidos con fondos públicos, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 3401, pp. 8140-8141.

CATALUNYA. Decret 133/2001, de 29 de maig, sobre la regulació de la borsa de treball per prestar serveis de caràcter temporal com a personal interí docent, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.3401.

CATALUNYA. Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.4852, pp.1-21.

CATALUNYA. Decret 304/2004, de 25 de maig, de modificació de la denominació del Departament d'Ensenyament, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.4143, pp.17377-17433.

CATALUNYA. Resolució EDC/2237/2005, de 19 de juliol, de convocatòria pública per a l'autorització de plans estratègics per a la promoció de l'autonomia dels centres públics per a període 2005-2009, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.4699, pp.36032.

CATALUNYA. Resolució EDU/1667/2007, de 5 de juny, per la qual s'estableix el procediment per al reconeixement de triennis al personal interí docent, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4900, pp.19609

- CATALUNYA. Decreto 142/2007, de 26 de junio, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación primaria, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4915, pp.21822-21870.
- CATALUNYA. Decret 269/2007, d'11 de desembre, de reestructuració del Departament d'Educació, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5028, pp.53408-53468.
- CATALUNYA. Decreto 142/2008, de 15 de julio, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas del bachillerato, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5183, pp.59042-59404.
- CATALUNYA. Decreto 181/2008, de 9 de septiembre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5216, pp. 68256-68273.
- CATALUNYA. Resolució EDU/307/2008, de 3 d'octubre, per la qual s'estableix el pla pilot de zones educatives i es regulen amb caràcter experimental l'organització i funcionament de les zones, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5242, pp.77566-77569.
- CATALUNYA. Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, *Diari oficial de la Generalitat de Catalunya*, 16 de juliol 2009, núm. 5422, pp. 56589 - 56682.
- CATALUNYA. Decret 102/2010, de 3 d'agost de 2010, d'autonomia dels centres educatius, *Diari oficial de la Generalitat de Catalunya*, 5 d'agost de 2010, núm. 5686, pp.61485-61519.
- CATALUNYA. Decret 155/2010, de 2 de novembre de 2010, de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu professional docent, *Diari oficial de la Generalitat de Catalunya*, 11 de novembre de 2010, núm. 5753, pp.82840- 82863.
- CATALUNYA. Decret 177/2010, de 23 de novembre de 2010, d'aprovació dels Estatuts de l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5764, pp.86618-86633.
- CATALUNYA. Decret 294/2011, de 8 de març de 2011, pel qual se suspèn l'activitat de l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació i la constitució del seu Consell Rector, *Diari oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5834, p.14683-14684.
- CATALUNYA. Resolució ENS/704/2011, de 15 de març, per la qual es posa i al Pla pilot de zones educatives establert a la Resolució EDU/3071/2008, de 3 d'octubre, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5840, pp.16306-16308.

- CATALUNYA. Decret 39/2014, de 25 de març de 2014, pel qual es regulen els procediments per definir el perfil i la provisió dels llocs de treball docents, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 27 de març de 2014, núm. 6591, p.100-124.
- CATALUNYA. Ordre ENS/330/2014, de 6 de novembre, del procediment de promoció docent per estadis, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.6749. Modificada per el Ordre ENS 201/2016, de 27 de julio, de modificació de l'Ordre ENS 330/2014, de 6 de novembre, del procediment de promoció docent per estadis, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.7176, pp.1-2.
- CATALUNYA. Decret 29/2015, de 3 de març de 2015, de modificació del Decret 155/2010, de 2 de novembre de 2010, de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu professional docent, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6824, pp.1-12.
- CATALUNYA. Resolució ENS/2551/2013, de 29 de novembre, de segona modificació de la Resolució EDU/3219/2007, de 25 d'octubre, per la qual es dicten instruccions per regular el curs d'iniciació del personal interí docent, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6516, pp.1-2.
- CATALUNYA. Resolució ENS/1297/2016, de 18 de maig, per la qual s'estableixen les bases per a l'actualització i modificació de les dades dels aspirants que integren la borsa de treball de personal interí docent per al curs 2016-2017, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 7128, pp. 1-5.
- CATALUNYA. Decret 130/2017, de 17 de octubre, de l'atenció educativa a l'alumnat en el marc d'un sistema educatiu inclusiu, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 7477, pp.1-18.
- CATALUNYA. Ordre ENS/237/2017, de 17 d'octubre, per la qual s'estableix el procediment per la selecció i acreditació de centres formadors i es regula el desenvolupament de les pràctiques acadèmiques externes en aquests centres, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 7480, pp.1-6.
- CATALUNYA. Resolució ENS/763/2018, de 12 d'abril, de convocatòria de concurs públic per formar part de la borsa de treball per prestar serveis amb caràcter temporal, com a personal interí docent, de centres públics dependents del Departament d'Ensenyament, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm.7603, pp.1-13.
- ESPAÑA. Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, *Boletín Oficial del Estado*, 4 de julio de 1985, núm. 159.

ESPAÑA. Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, *Boletín Oficial del Estado*, 4 de octubre de 1990, núm. 238.

ESPAÑA. Ley orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes, *Boletín Oficial del Estado*, 21 de noviembre de 1995, núm. 278.

ESPAÑA. Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación (LOCE), de 23 de diciembre de 2002, *Boletín Oficial del Estado*, 24 de diciembre de 2002, núm. 307.

ESPAÑA. Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 172.

ESPAÑA. Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de las nuevas Especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley, *Boletín Oficial del Estado*, núm 53, pp.8915-8938.

7.2 ANEXOS

7.2.1 Consentimiento informado en inglés



CONSENT FORM

The interview is undertaken in the framework of the doctoral thesis of Ms. Gemma Álvarez Jiménez, financed by the Spanish Ministry of Education and Culture within the FPU (Training university lecturers) grant.

Purpose of research

Since Finland obtained the best scores in the PISA 2001 report, the Finnish educational system has been subject of several investigations. Thus, the research carried out, above all, by pedagogues, psychologists, educators and sociologists of education have highlighted it. In the field of Political Science, there have not been many studies on the Finnish educational system. Traditionally, it has been studied education, along with culture, ideology, institutions or the availability of resources, as a factor that explain the reason for the economic and social development of some countries and the underdevelopment of other. Thus, there is a low incidence of political scientists in Spain who decide to study education from the field of public policies and public management. In this sense, this doctoral thesis is carried out from a political perspective and focused on studying the tools of new public management that are in Finland's educational policy design.

Procedures

1. The duration expected of your participation is around 30-60 minutes.
2. Your participation is voluntary. You are free to decide to withdraw your participation from the research study at any moment. This decision does not imply any consequence.
3. We have the commitment to inform you on the advances of the investigation and the results.

I have read the information provided above in relation to the doctoral thesis of Ms. Gemma Álvarez, and I declare that I agree to participate voluntarily and **anonymously**.

Name of the interviewee

Signature

Date

Name of the interviewer

Signature

Date

I have read the information provided above in relation to the doctoral thesis of Ms. Gemma Álvarez, and I declare that I agree to participate voluntarily and **not anonymously**.

Name of the interviewee

Signature

Date

Name of the interviewer

Signature

Date

CONSENTIMENT INFORMAT

La present entrevista es realitza el marc de la tesis doctoral de Sra. Gemma Álvarez Jiménez, finançada per el Ministeri d'Educació i Cultura d'Espanya a través de la beca FPU (Formació del Professorat Universitari). A continuació, s'exposa quin és l'objecte de la investigació i el procediment.

Objecte de la investigació:

Des de l'aprovació parlamentària de la LEC l'any 2009, Catalunya va endegar una reforma educativa que té com a objectiu augmentar l'excel·lència del sistema educatiu català, en els successius governs de la Generalitat de Catalunya fins la data d'avui.

Estudis previs han desenvolupat aquest objecte d'estudi, però des d'altres àrees de coneixement, com ara la Pedagogia, la Sociologia, i d'altres Ciències Socials, però no des de la Ciència Política i, més específicament, des de l'àrea de Polítiques Públiques i Gestió Pública. Estudis que han posat de manifest que aquesta reforma catalana segueix preceptes impulsats per organismes internacionals com PISA i que ja han desenvolupat altres països de referència educativa, com el sistema educatiu finlandès.

En aquest sentit, la meua tesi doctoral fa la recerca de quines són les cinc estratègies, els quinze procediments i les diferents eines de la nova gestió pública que s'està dissenyant o implementant des del Departament d'Ensenyament, tenint en compte que és pioner dins l'Estat espanyol i, fins i tot, s'està convertit en un referent. Per tant, la contribució d'aquesta tesi doctoral, si es demostren les seves hipòtesis en el transcurs de la investigació, es fer palès que la millora del sistema educatiu català s'està implementant mitjançant les estratègies, els procediments i les eines de la nova gestió pública. Així doncs, un factor clau és la substitució progressiva d'un ensenyament que es trobava més imbricat en el paradigma de l'administració pública tradicional per una política educativa que s'endinsa en la nova gestió pública, com ja va passar a Finlàndia i ara està succeïnt a Catalunya.

Procediment:

1. La entrevista tindrà una durada de 30-60 minuts.
2. La seva participació es voluntària. Pot decidir retirar-se de la investigació en qualsevol moment. Aquesta decisió no implica cap conseqüència.
3. Tenim el compromís de informar-li sobre els avenços de la investigació i els resultats.

He llegit la informació proporcionada anteriorment en relació a la tesis doctoral de la Sra. Gemma Álvarez, i declaro que estic d'acord en participar de forma voluntària i **anònima**.

Nom del Participant

Signatura

Data

Nom Investigadora

Signatura

Data

He llegit la informació proporcionada anteriorment en relació a la tesis doctoral de la Sra. Gemma Álvarez, i declaro que estic d'acord en participar de forma voluntària i **no anònima**.

Nom del Participant

Signatura

Data

Nom Investigadora

Signatura

Data

Tabla 34: Objetivos y subobjetivos de resultados de Finlandia

Objetivos	Definición	Subobjetivos
<p>Nuevos entornos de aprendizaje y materiales digitales para escuelas integrales.</p>	<p>El proyecto tendrá como objetivo mejorar los resultados de aprendizaje y reducir las diferencias entre ellos.</p>	<p>La introducción de entornos de aprendizaje digital permitirá una gama más amplia de estilos de aprendizaje.</p>
	<p>Se tomarán medidas para mejorar la entornos de aprendizaje para que los estudiantes disfruten de la escuela y elevar el nivel emocional y de bienestar físico de los niños y jóvenes.</p>	<p>Se introducirán nuevos enfoques pedagógicos. Programas de desarrollo para la formación docente y se pondrá en marcha la formación profesional continua.</p>
	<p>Se tomarán medidas para mejorar la entornos de aprendizaje para que los estudiantes disfruten de la escuela y elevar el nivel emocional y de bienestar físico de los niños y jóvenes.</p>	<p>La disciplina en el aula se mejorará para garantizar que los maestros puedan enfocarse en su tarea principal, la enseñanza.</p>
	<p>Se tomarán medidas para mejorar la entornos de aprendizaje para que los estudiantes disfruten de la escuela y elevar el nivel emocional y de bienestar físico de los niños y jóvenes.</p>	<p>El proyecto 'Escuelas en movimiento' se ampliará en todo el país para garantizar una hora de actividad física todos los días.</p>
	<p>Se tomarán medidas para mejorar la entornos de aprendizaje para que los estudiantes disfruten de la escuela y elevar el nivel emocional y de bienestar físico de los niños y jóvenes.</p>	<p>Se ampliará y diversificará la oferta de estudios de idiomas. Un experimento regional iniciará el estudio de la primera lengua extranjera en primero y segundo grado. El experimento regional se organizará para ampliar la gama de idiomas de acuerdo con la resolución aprobada por el Parlamento.</p>
<p>Reforma de la enseñanza secundaria superior profesional.</p>	<p>Se mejorará el estado de la educación profesional en la sociedad, concretamente la financiación y la estructura.</p>	<p>Se eliminarán las superposiciones innecesarias en la educación. Las barreras entre la formación profesional para jóvenes y adultos serán removidas y la provisión de educación, su financiamiento y la dirección se fusionará en un paquete coherente en el marco del Ministerio de Educación y Cultura.</p>
	<p>Se mejorará la interacción entre las instituciones y la vida laboral.</p>	<p>El sistema financiero y de dirección de la educación secundaria superior profesional se integrará en un paquete integrado.</p>
	<p>Se mejorará la interacción entre las instituciones y la vida laboral.</p>	<p>Se alentará a los proveedores de educación a intensificar sus actividades.</p>
	<p>Se mejorará la interacción entre las instituciones y la vida laboral.</p>	<p>Se incrementará el aprendizaje en el trabajo. La formación de aprendices se reformará, facilitando la carga administrativa y financiera de los empleados.</p>

Objetivos	Definición	Subobjetivos
Aceleración de la transición a la vida laboral.	<p>Se buscarán medidas que apoyen el inicio temprano de la vida laboral.</p> <p>Graduación acelerada y transición más rápida a la vida laboral.</p>	<p>Se reformará el proceso de examen de ingreso a instituciones de educación superior.</p> <p>Se introducirá un tercer grado en las instituciones de educación superior.</p> <p>Se incrementará la cooperación entre el nivel secundario superior y la educación superior.</p> <p>Se actualizarán los requisitos de calificación en el sector público.</p>
Se facilitará el acceso al arte y la cultura.	<p>Los niños y los jóvenes recibirán apoyo para ser más activos, incrementándose las actividades culturales.</p> <p>Se dará mayor reconocimiento a los aspectos de bienestar de la cultura.</p> <p>Se promoverán exposiciones de arte en espacios públicos e instituciones para acercar la cultura a todos los finlandeses.</p>	<p>Acceso a la educación artística básica y la cultura infantil, que actualmente no está disponible para todos.</p> <p>Invertir hasta el 1% del presupuesto de la construcción de los edificios públicos en la adquisición de obras de arte, ampliándose la cooperación con el sector de asistencia social y de salud para incrementar el impacto en el bienestar de las artes.</p>
Garantía juvenil hacia garantía comunitaria.	<p>Se intensificará la cooperación entre sector público, privado y terciario para apoyar a los jóvenes, fortaleciendo los servicios de asistencia social y asistencia sanitaria</p>	<p>La garantía juvenil se convertirá en un modelo de responsabilidad juvenil con apoyo institucional.</p> <p>A todos los graduados de escuelas integrales se les garantizará un lugar en la educación, en la vida laboral o en la rehabilitación.</p> <p>Difundir formación para jóvenes y solicitantes de empleo así como se fortalecerán los servicios de salud mental.</p>

Objetivos	Definición	Subobjetivos
	<p>como parte de la garantía juvenil.</p> <p>Las mejores prácticas municipales se unirán y se apoyarán las más eficaces.</p>	<p>Los subsidios de pago para jóvenes y la tarjeta Sanssi se desarrollarán mejorando su atractivo.</p>
<p>Se reforzará la cooperación entre las instituciones de educación superior y la vida empresarial para innovaciones al mercado.</p>	<p>Se hará un uso más efectivo de los recursos de la ciencia y la investigación, potenciándose la comercialización de los resultados de la investigación.</p> <p>Los perfiles y responsabilidades las instituciones de educación superior y los institutos de investigación serán clarificados y la cooperación entre ellos será aumentado.</p>	<p>Las instituciones de educación superior y los institutos de investigación deberán presentar una propuesta sobre sus respectivas responsabilidades. Las unidades de investigación tendrán una cooperación más estrecha.</p> <p>Se fomentarán centros regionales de excelencia y los centros de investigación tendrán apoyo financiero.</p> <p>Se tendrá en cuenta la efectividad y comercialización de los resultados de la investigación pública, conectando así los institutos de investigación y las instituciones de educación superior.</p>

Fuente: Traducción de Prime minister's office (2017)