

La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE*

The quality of governance of the education system. The case of the LOMLOE

Dr. Francisco LÓPEZ RUPÉREZ. Director de Cátedra de Políticas Educativas. Universidad Camilo José Cela (fllopezr@ucjc.edu).

Resumen:

Ante un panorama social y económico altamente complejo, el acierto en las reformas educativas constituye un elemento decisivo de la gobernanza, en tanto que capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas públicas. El presente trabajo se centra en la calidad de la gobernanza del sistema educativo. Para ello, parte del concepto de gobernanza y de sus rasgos característicos. Seguidamente, se detiene en la calidad de la gobernanza en educación a partir de un modelo conceptual integrado, y validado empíricamente a través de un procedimiento Delphi de consulta a expertos y de un análisis internacional comparado. A continuación, se describen los principales resultados de una evaluación exploratoria de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español, efectuada en 2017. Y, finalmente, se analizan y valoran las aportaciones de la LOMLOE a

la luz de los criterios derivados de dicho modelo conceptual. La conclusión principal que emerge de estos resultados empíricos es que el sistema educativo español tiene por delante, en materia de calidad de su gobernanza, un amplio recorrido de mejora.

Descriptor: gobernanza, calidad de la educación, evaluación, reforma educativa, legislación educativa.

Abstract:

In the context of a highly complex social and economic landscape, getting educational reforms right is a crucial part of governance understood as the ability of governments to design, formulate and implement public policies. This work focuses on the quality of governance in the education system. It starts by reviewing the concept of governance and its characteristic features. It then considers the

* Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 16-05-2021.

Cómo citar este artículo: López Rupérez, F. (2022). La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE | *The quality of governance of the education system. The case of the LOMLOE. Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 155-174. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-02>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

quality of governance in education based on an integrated conceptual model, which is validated through a Delphi process of consultation of experts, and an international comparative analysis. The main results of an exploratory evaluation carried out in 2017 of the quality of governance in the Spanish education system are described next. Finally, the contributions of the LOMLOE (Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education), legislation introduced

in 2020 are analysed and evaluated in the light of the criteria derived from this conceptual model. The main conclusion that emerges from these empirical results is that the Spanish education system has a long journey ahead of it in terms of improving the quality of its governance.

Keywords: governance, quality of education, assessment, educational reform, educational legislation.

1. Introducción

En el contexto propio de una sociedad y de una economía crecientemente basadas en el conocimiento, la calidad de los sistemas de educación y formación se ha convertido en un factor decisivo para el progreso personal, el crecimiento económico y el desarrollo social (Kairamo, 1989; OECD, 2015; CEOE, 2017; Hanushek y Woessmann, 2019). A esta circunstancia —acentuada desde el inicio del presente siglo— se han añadido los efectos que la pandemia del COVID-19 dejará tras de sí (Reimers, 2021).

Ante este panorama complejo, el acierto en la definición de las reformas educativas y en su implementación constituye un requisito indiscutible de la acción de gobierno, en tanto que capacidad para diseñar, formular e implementar políticas públicas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015) ha subrayado algunos de sus rasgos generales imprescindibles: visión a largo plazo, aten-

ción a la gestión política de las reformas, y generación de confianza en los ciudadanos.

El impacto de la calidad de la gobernanza sobre el progreso de los países ha sido establecido a partir de estudios econométricos promovidos, entre otros, por el Banco Mundial (Kaufmann et al., 1999a, 1999b; Sebastián, 2016), habiéndose determinado empíricamente que la buena gobernanza constituye un factor causal del desarrollo (Kaufmann, D. y Kraay, A., 2002). Sin embargo, en el ámbito sectorial de la educación no se dispone, a nivel internacional, de estudios de impacto de la calidad de la gobernanza sobre los resultados de los alumnos (López Rupérez et al., 2017, 2020).

La gobernanza educativa afecta a todos los componentes del sistema, pues sus efectos se producen en cascada, a través de los diferentes niveles organizativos, y terminan por llegar a cada alumno individualmente considerado. Un razonamiento

análogo ha sido efectuado por Hanushek et al. (2016) a propósito del impacto del factor calidad de la dirección escolar. Los razonamientos anteriores nos sugieren que la calidad de la gobernanza del sistema educativo ha de ser, previsiblemente, un factor de influencia relevante a la hora de explicar los resultados del sistema en su conjunto.

El presente trabajo parte del concepto de gobernanza y de los rasgos característicos de una buena gobernanza. Seguidamente, se detiene en la calidad de la gobernanza en educación sobre una doble base: una de carácter conceptual y otra de naturaleza empírica, basada esta última tanto en los resultados de un estudio Delphi, como en un análisis internacional comparado. A continuación, se describen los resultados principales de una evaluación exploratoria de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español. Y, finalmente, se analizan y valoran las aportaciones de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), a la luz de los criterios derivados de los estudios anteriores.

2. El concepto de gobernanza

El término *gobernanza* tiene su origen en el correspondiente inglés —*governance*— empleado en el mundo anglosajón para referirse al «ejercicio de la autoridad en una esfera determinada» (Hewitt de Alcántara, 1998, p. 105). Sin embargo, un renovado esfuerzo de conceptualización se produjo a finales del siglo pasado de la

mano del Banco Mundial (World Bank, 1989,1992,1994). Esta irrupción novedosa del término gobernanza ha generado una proliferación de aproximaciones y de significados diferentes, lo que ha llevado a algunos autores a calificar el vocablo como un «término paraguas» (*umbrella term*) capaz de sub tender una amplia diversidad de significados (Porras, 2018).

En la aproximación primera del Banco Mundial, la institución identificó tres aspectos básicos de la gobernanza:

- (i) La forma del régimen político; (ii) El proceso mediante el cual la autoridad es ejercida en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo; y (iii) La capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y ejercer sus funciones (World Bank, 1994, p. xiv).

Más adelante, y sobre la base de un trabajo empírico encargado por el Banco Mundial, Kaufmann et al. definían la gobernanza como,

[...] las tradiciones e instituciones que determinan cómo la autoridad es ejercida en un país determinado. Ello incluye (1) el proceso mediante el cual los miembros y responsables de la administración pública son seleccionados, rinden cuentas, son controlados y son reemplazados; (2) la capacidad para gestionar los recursos de un modo eficiente y de formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones sólidas; y (3) el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann et al., 2000, p. 10).

Otra aportación relevante al concepto vino de la mano de Naciones Unidas, a través de una de sus altas funcionarias (Hewitt de Alcántara, 1998), al establecer que «[...] la gobernanza implica la construcción de consensos, u obtener el consentimiento o la aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un campo en el que concurren muchos y diferentes intereses» (p. 105).

Después de más de dos décadas de evolución del concepto, la Real Academia de la Lengua introdujo en su diccionario la siguiente definición (RAE, 2017):

(La gobernanza) es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

3. Rasgos característicos de una buena gobernanza

Aun cuando otros aspectos, dimensiones o aproximaciones a la gobernanza se hayan desarrollado más recientemente (Snyder, 2013; OECD-CERI, 2015; OECD, 2016; Burns y Köster, 2016a; López Rupérez et al., 2017; López Rupérez, 2021), las aportaciones de otros organismos internacionales como Naciones Unidas, la Unión Europea, o la OCDE, sobre las bases establecidas por el Banco Mundial, hace que este enfoque institucional pueda ser denominado como el «modelo clásico» (López Rupérez et al., 2017).

A partir de tal enfoque, es posible avanzar hacia la caracterización de lo que cabe

entender por una buena gobernanza. Así, y según el Banco Mundial (World Bank, 1994),

La buena gobernanza se caracteriza por una producción de políticas predecible, abierta y transparente; una burocracia imbuida de un *ethos* profesional; un instrumento ejecutivo de gobierno responsable de sus acciones; una sociedad civil fuerte que participa en los asuntos públicos, y un comportamiento de todos bajo el imperio de la ley (p. vii).

Naciones Unidas (United Nations, 2007) añade a lo anterior,

La gobernanza es ‘buena’ cuando asigna y gestiona los recursos para responder a los problemas colectivos; en otras palabras, cuando el Estado provee eficientemente bienes públicos de necesaria calidad a sus ciudadanos. Por lo tanto, los estados deberían ser valorados tanto por la calidad como por la cantidad de los bienes públicos que proporcionan a los ciudadanos (p. 4).

La OCDE, de la mano de Fazekas y Burns (2012), destacan cuatro de las actividades claves del Estado en materia de gobernanza: articular un conjunto común de prioridades para la sociedad; dotarle de coherencia; asegurar una adecuada dirección; y someterse a la rendición de cuentas. Emerge, en este caso, como novedad la vinculación expresa de la gobernanza con la idea de priorización coherente y responsable de las acciones, que será retomada más adelante por la organización en el ámbito propiamente educativo (OCDE, 2015).

De conformidad con el conjunto de aportaciones institucionales que se inte-

gran en lo que hemos denominado el modelo clásico, es posible articular un decálogo para una buena gobernanza y formularlo en los siguientes términos.

Una buena gobernanza:

- A1. Está basada en la construcción de consensos y en la participación de los agentes.
- A2. Concede una especial importancia a la selección de los responsables.
- A3. Efectúa una gestión eficiente de los recursos.
- A4. Comporta un desempeño cabal de las funciones que le son propias.
- A5. Cuida la calidad de la regulación.
- A6. Asegura una definición atinada de las prioridades.
- A7. Promueve la rendición de cuentas.
- A8. Garantiza la capacidad en la dirección.
- A9. Impulsa la transparencia.
- A10. Asume el principio de responsabilidad.

4. La calidad de la gobernanza en educación

Existe suficiente evidencia empírica acumulada como para concluir que la gobernanza y su nivel de calidad constituyen

factores que influyen significativamente en el avance de los sistemas sociales, políticos y económicos, y en su grado de desarrollo (Kauffman et al., 2002; Grindle, 2004; Sebastián, 2016). Aunque para el caso de los sistemas educativos no se dispone de un semejante cuerpo de evidencia, resulta francamente plausible trasponer lo esencial de la anterior conclusión general y considerar que la calidad de la gobernanza en educación es, asimismo, un elemento fundamental explicativo de la mejora del sistema. Esta es la conjetura que asumiremos en lo que sigue.

4.1. Una integración de modelos

Junto con el modelo clásico —y la posibilidad de ser traspuesto al sector concreto de la educación—, se han descrito en la literatura al menos otros dos modelos pertinentes que arrancan de perspectivas diferentes pero complementarias, y cuya integración puede aportar una caracterización más completa de una buena gobernanza de los sistemas educativos. Esos otros dos modelos de gobernanza educativa se inspiran, por un lado, en el paradigma de la complejidad (Burns y Köster, 2016a) y, por otro, en la noción ampliada de inteligencia organizacional aplicada a la educación (López Rupérez, 2021).

El segundo modelo, basado en la complejidad, tiene sus antecedentes remotos en la reflexión de López Rupérez (1997) sobre la pertinencia de considerar los sistemas educativos como altamente complejos y pensarlos desde el paradigma de la complejidad (Morin, 1991). La misma idea ha sido ampliamente desarrollada por el Centre for Educa-

tional Research and Innovation (CERI) de la OCDE, dos décadas después a través de su Proyecto GCES —*Governing Complex Education Systems*— (CERI-OECD, 2015).

Un análisis de la literatura disponible a este respecto (Snyder, 2013; OECD, 2016; Burns y Köster, 2016a) permite extraer los siguientes rasgos característicos de una gobernanza en educación acorde con dicho enfoque (López Rupérez et al., 2017):

- B1. Aboga por un desarrollo de capacidades (*capacity building*) mediante la formación de los niveles intermedios de gobierno.
- B2. Apuesta por los procesos de rendición de cuentas a partir de la evaluación.
- B3. Requiere una visión estratégica sobre hacia dónde se quiere conducir el sistema.
- B4. Adopta un enfoque holístico y multinivel del sistema.
- B5. Es flexible y adaptativa.
- B6. Está centrada en los procesos.
- B7. Está basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación.
- B8. Concede importancia al nivel nacional.

De acuerdo con lo anterior, cabe identificar las características principales de este tercer enfoque en los términos siguientes:

- C1. Otorga una gran importancia al *feedback* y a la evaluación de las políticas.
- C2. Promueve respuestas adaptativas.
- C3. Presta una atención especial a la implementación.
- C4. Comporta una implicación personal de los responsables de alto nivel.
- C5. Promueve una involucración de los actores de niveles inferiores, especialmente de los docentes.
- C6. Está basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación.
- C7. Concede importancia al nivel nacional.

Aun cuando los tres modelos considerados —clásico, basado en la complejidad y de gobernanza inteligente— tienen orígenes intelectuales diferentes, se refieren todos ellos a la gobernanza del sistema educativo. Por tal motivo, en el análisis de sus características pueden advertirse algunos solapamientos inevitables e incluso convenientes. Resulta, pues, necesario efectuar su integración, eliminando coincidencias y ordenando y estructurando jerárquicamente los elementos remanentes. El resultado se describe en la Tabla 1, que configura un modelo conceptual integrado. La estructura que se muestra en dicha tabla ha sido validada en un estudio anterior (López Rupérez et al., 2020a) mediante un procedimiento Delphi de consulta a expertos (Landeta, 1999).

4.2. Una visión internacional comparada

Procede someter dicho marco a otra prueba de validez complementaria, basada en análisis individualizados de distin-

tos países desarrollados que han sido capaces de evolucionar a mejor, de un modo franco, en las últimas décadas. Portugal, Singapur y Finlandia, a pesar de ser países

TABLA 1. Modelo conceptual integrado para una buena gobernanza de los sistemas educativos.

1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel (B4)	
1.1	Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, institucional y de gobierno) (B4)
1.2	Preserva la importancia del nivel estatal (B8)
1.3	Busca el consenso (A1)
1.4	Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente (A1 y C5)
2. Gobernanza con capacidad de dirección (A8)	
2.1	Dispone de una visión estratégica (B3)
2.1	Establece con claridad las prioridades (A6)
2.3	Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas (A2)
2.4	Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora (C4)
3. Gobernanza centrada en los procesos (B6)	
3.1	Realiza una gestión eficiente de los recursos (A3)
3.2	Ejerce correctamente sus funciones principales (A4)
3.3	Elabora una regulación apropiada y de calidad (A5)
3.4	Otorga mucha importancia a la implementación (C3)
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación (B7)	
4.1	Es flexible y adaptativa (B5 y C2)
4.2	Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas (B7)
4.3	Otorga mucha importancia al <i>feedback</i> (C1)
4.4	Evalúa el impacto de las políticas (C1)
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades (B1)	
5.1	Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación (B1)
5.2	Ayuda a los actores principales a adquirir e utilizar información relevante para el éxito en la implementación de las políticas (B1)
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas (A7 y B2)	
6.1	Concede una gran importancia a la transparencia (A9)
6.2	Establece mecanismos de responsabilidad (A10)

Fuente: López Rupérez et al. (2017).

muy diferentes entre sí, tienen en común este hecho.

En lo que sigue, identificaremos algunas de las prácticas que, en materia de gobernanza, han desarrollado estos sistemas educativos de éxito y las compararemos con los rasgos característicos de una gobernanza de calidad propios del modelo integrado que ha sido sintetizado en el Tabla 1.

El primer caso es el de Portugal, cuyo sistema educativo ha logrado avances reconocidos internacionalmente en las dos últimas décadas (OECD, 2019). En un trabajo previo en el que efectuamos una comparación sistemática entre España y Portugal

(López Rupérez y García García, 2020), concluimos que, más allá de las decisiones puntuales adoptadas por Portugal en materia de políticas educativas, había un rasgo muy general que emergía de nuestros análisis pormenorizados y que explicaría todo lo demás. Ese rasgo era la calidad de su gobernanza en educación.

La OCDE (2018), al evaluar la reforma curricular portuguesa, ha concluido con la descripción (p. 7) que se sintetiza en la Tabla 2. En ella se advierte que cada uno de los cinco rasgos descritos en la evaluación de la OCDE se corresponden con alguna o algunas de las previsiones de ese modelo integrado de calidad de la gobernanza de los sistemas educativos de la Tabla 1.

TABLA 2. Comparación de los rasgos de gobernanza educativa de Portugal, según la evaluación de la OCDE, con las previsiones del modelo integrado descrito en el Tabla 1.

Rasgos de la gobernanza educativa de Portugal según la evaluación de la OCDE	Identificación con el modelo integrado descrito en el Tabla 1
- Inició el proceso correspondiente con una fase preliminar de recopilación de conocimientos y de evidencias sobre las exigencias del contexto del siglo XXI.	4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- Elaboró un Plan estratégico detallado y coherente.	2.1 Dispone de una visión estratégica
- Buscó el asesoramiento de expertos y las aportaciones de los actores educativos a través de consultas, debates y comunicaciones cuidadosas.	1.1 Busca el consenso. 1.4 Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente. 4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- Logró un acuerdo general y, con ello, la estabilidad de la reforma	1.1 Busca el consenso.
- Está abierta al <i>feedback</i> asociado con la evaluación como medio para corregir los errores y aprender de la experiencia	4.3 Otorga mucha importancia al <i>feedback</i> . 4.4 Evalúa el impacto de las políticas.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo caso es el de Singapur, país cuyos avances a lo largo de la última década en las evaluaciones internacionales a gran escala, tales como PISA (OECD, 2019) o TIMMS (TIMMS, 2020), le han situado

entre los llamados «sistemas educativos de alto rendimiento».

Harris et al. (2014) han analizado la implementación de políticas, observada

TABLA 3. Comparación de los rasgos de gobernanza educativa de Singapur, según el análisis de Harris et al. (2014), con las previsiones del modelo integrado descrito en el Tabla 1.

Rasgos de la gobernanza educativa de Singapur según el análisis de Harris et al. (2014)	Identificación con el modelo integrado descrito en el Tabla 1
- La implementación es orientada por una serie sucesiva de Planes directores.	2.1 Dispone de una visión estratégica. 3.4 Otorga mucha importancia a la implementación.
- Cada Plan director es informado por los resultados previos de una investigación sustantiva sobre su problemática y sus objetivos.	4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- La escala de tiempos puede extenderse -en fases sucesivas- por un tiempo total superior a una década.	2.1 Dispone de una visión estratégica.
- La implementación huye de lo superficial y procura una integración profunda de las políticas y de las prácticas educativas; para lo cual se requiere de un tiempo suficiente y de esa cierta seguridad inicial que proporcionan los resultados de la investigación previa.	4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- Se apoya en una evaluación continua del desarrollo, así como en la materialización de un <i>feedback</i> formativo que permite efectuar ajustes en el proceso de implementación y promover realineamientos -basados en datos- en cuanto a las acciones de los responsables de las políticas y de los prácticos de la enseñanza.	4.3 Otorga mucha importancia al <i>feedback</i> . 4.4 Evalúa el impacto de las políticas.

Fuente: Elaboración propia.

en Singapur, para el desarrollo de las tecnologías digitales en la escuela, e identificado un esquema básico de actuación cuyos rasgos característicos se resumen en la Tabla 3. Como en el caso de Portugal, y no obstante la particularidad de su régimen político, se advierte de nuevo una correspondencia entre los rasgos de su go-

bernanza educativa y una parte significativa del conjunto de subcriterios del modelo integrado, sintetizado en el Tabla 1.

El tercer caso es el de Finlandia. Se trata de un país que, en materia educativa, presenta un interés especial; y no solo porque en los noventa del pasado

siglo no disponía todavía de esa posición privilegiada en el panorama internacional que ocuparía en la década siguiente (Sahlberg, 2015), sino también porque ha desarrollado un modelo que, a juicio de los analistas, llama poderosamente la atención debido a la originalidad de sus planteamientos, particularmente cuando se comparan con los de los países anglo-americanos (Hargreaves y Shirley, 2009). De conformidad con la descripción efectuada por el profesor, investigador y analista internacional —finlandés de ori-

gen— Pasi Sahlberg (2015), así como con otros estudios nacionales e internacionales (Gordon et al., 2009; Finnish National Agency for Education, 2017), algunas de las características en materia de gobernanza educativa del sistema finlandés quedan sintetizadas en la Tabla 4.

En suma, todos los rasgos de gobernanza educativa de los países considerados tienen su correspondiente en el modelo integrado de la Tabla 1, a pesar de haber sido

TABLA 4. Comparación de los rasgos de gobernanza educativa de Finlandia según el análisis de Sahlberg (2015), con las previsiones del modelo integrado descrito en el Tabla 1.

Rasgos de la gobernanza educativa de Finlandia según el análisis de Sahlberg (2015)	Identificación con el modelo integrado descrito en el Tabla 1
- Ha gozado de una poderosa visión de futuro inspiradora de lo que querían ser; «construir una buena educación básica para cada niño, financiada con fondos públicos y gobernada localmente», que ha conducido la acción política hacia los resultados deseados.	2.1 Dispone de una visión estratégica.
- Inició el proceso de cambio, en los ochenta del pasado siglo, repensando los fundamentos teóricos y metodológicos de la enseñanza y del aprendizaje.	4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- Ha apostado con fuerza por las personas clave en la tarea fundamental de enseñar: ha instaurado un sistema altamente exigente de selección y formación del profesorado y delegado en ellas amplias responsabilidades.	5.1 Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales información sobre las políticas y su implementación. 5.2 Ayuda a los actores principales a adquirir y utilizar información relevante para el éxito en la implementación de las políticas.
- Ha desarrollado estrategias efectivas de implementación de las políticas con la implicación de profesores, directores escolares y responsables locales.	3.4 Otorga mucha importancia a la implementación. 1.4 Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente.
- Ha sido capaz de conciliar centralización con descentralización, una concepción nacional del currículo con el protagonismo de otras jurisdicciones de nivel inferior según la fórmula «dirección central, decisiones locales»	1.2 Preserva la importancia del nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia.

elaborado este mediante un procedimiento independiente.

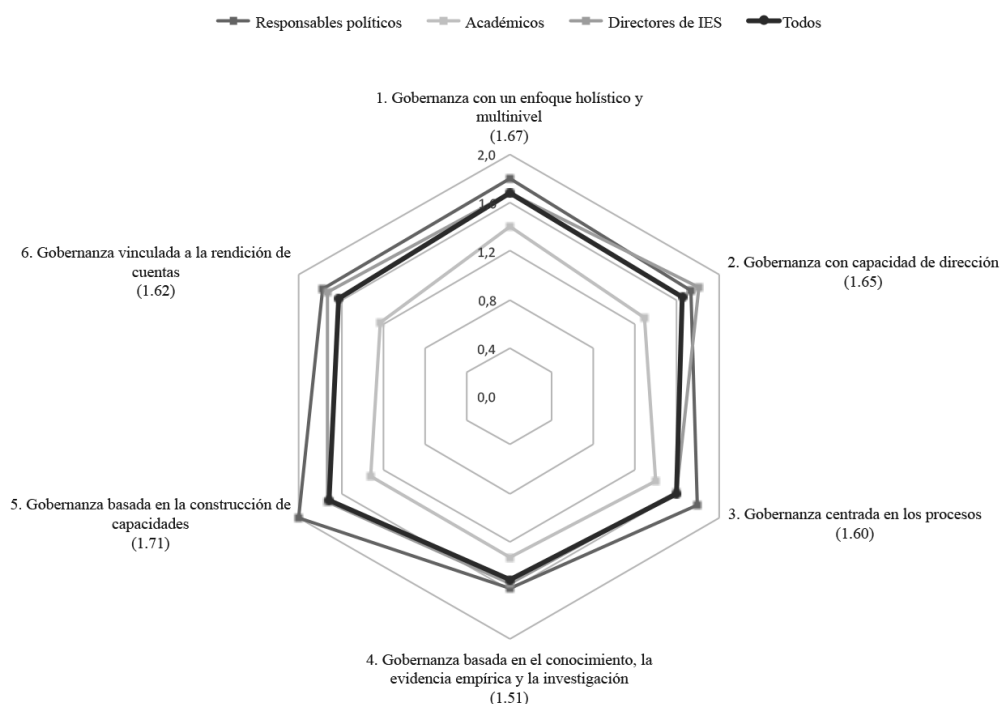
parte, debido a que se ha carecido, asimismo, de los oportunos instrumentos de evaluación.

5. Una evaluación exploratoria para España

En el ámbito internacional, existe abundante evidencia empírica sobre el impacto de la calidad del profesor sobre el rendimiento de los alumnos, y también sobre la influencia que ejerce la calidad del liderazgo de la dirección escolar sobre dicho rendimiento (Hattie, 2003, 2009; Leithwood y Seashore, 2012; Branch et al., 2012; Hanushek et al., 2016; López Rupérez et al., 2020b) pero no se dispone hasta el presente de evidencias empíricas sobre el impacto de la calidad de la gobernanza del sistema sobre los resultados escolares. Ello es, en

En el estudio más arriba referido (López Rupérez et al., 2017; López Rupérez et al., 2020a), se elaboró, en una primera fase y con la ayuda de un procedimiento Delphi apoyado en un panel de 21 reputados expertos, un marco analítico estructurado en 6 criterios, 20 subcriterios y 88 ítems, para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. El grado de familiarización adquirido por el panel de expertos con el correspondiente cuestionario, así como el nivel de competencia de sus diferentes grupos de componentes aconsejaba utilizarlo, a modo de muestra incidental, para efectuar una primera evaluación de la calidad de la

GRÁFICO 1. Evaluación de los rasgos de calidad de la gobernanza (subcriterios del cuestionario) del sistema educativo español por subcriterio y grupo de expertos.



Fuente: López Rupérez et al. (2017).

gobernanza del sistema educativo español. Aun cuando el tamaño muestral hace que dicha evaluación tenga un carácter meramente exploratorio, esta segunda fase abre el camino a un estudio más amplio y representativo. A modo ilustrativo, se representan gráficamente en el Gráfico 1 los principales resultados cuantitativos de esa evaluación¹.

En ella se muestran los resultados promedio obtenidos, para cada uno de los seis criterios —que han sido descritos en el Tabla 1— del citado cuestionario sobre una escala de Likert con 5 valores relativos al nivel de calidad de la gobernanza —(0) nulo, (1) escaso, (2) mediano, (3) alto, (4) muy alto—. Asimismo, se representa su desagregación por grupo de expertos: responsables políticos, académicos y directores de Instituto de Educación Secundaria. Además de la gradación observada en cuanto a la dureza del juicio, en función del grupo, llama la atención la consistente mediocridad de los resultados, cuyo valor mínimo (1.51) corresponde al criterio *Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación*, rasgo que, sin embargo, está presente en los tres casos internacionales considerados más arriba.

6. Un análisis de la LOMLOE a la luz del marco precedente

El marco integrado para una buena gobernanza de los sistemas educativos, descrito en la Tabla 1, puede ser utilizado ahora para valorar los planteamientos de gobernanza que han estado asociados a la última reforma educativa española formulada a través de la Ley Orgánica 3/2020,

de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). A pesar de que, en este caso, nos encontramos, según Adams et al. (2001), ante una fase intermedia en la realización de las reformas —entre la de la retórica y la de la implementación—, en lo que sigue, se procederá a una valoración cualitativa efectuada a la luz de los hechos, tomando como base los seis criterios del citado marco.

6.1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel

Un análisis del contenido de la Ley pone de manifiesto una cierta preocupación por una concepción integrada del sistema educativo (1.1) que se manifiesta, por ejemplo, en la asunción del enfoque propio del *lifelong learning* como paradigma para la definición de las políticas, que toma en consideración no solo las diferentes etapas formativas, sino también sus interrelaciones (OCDE, 2001); o en la preocupación explícita por las transiciones entre etapas. Ello se pone de manifiesto tanto en el preámbulo de la ley, como en su articulado.

Sin embargo, en lo que concierne a la gobernanza propiamente dicha del proceso de formulación de las nuevas políticas, no puede decirse que haya gozado del primer rasgo característico de una buena gobernanza, pues apelando a datos objetivos no puede concluirse que se haya conservado la importancia del nivel estatal (1.2), ni que se haya buscado de forma efectiva el consenso (1.3), ni que se haya promovido la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente (1.4) (véase la Tabla 1).

En relación con el subcriterio 1.2, y a modo de ejemplo, se ha roto un equilibrio, que nace con la LOGSE y se mantiene en la propia LOE —ley de referencia de la LOMLOE— en cuanto al reparto competencial entre el Gobierno central y las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas en materia de «enseñanzas mínimas», incrementándose los porcentajes que corresponden a estas en detrimento de las propias del Estado (véase el artículo 6.4 de la LOE en la redacción dada en el punto cuatro del artículo único de la LOMLOE). Algo semejante cabría decir de la nueva redacción dada a la Disposición adicional trigésimo octava por la que se elimina la referencia explícita al castellano como lengua vehicular en todo el Estado, que estaba presente —junto con las lenguas cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas— en la Ley anterior. Y, en especial, se delega explícitamente en las Administraciones educativas la garantía del derecho correspondiente.

Por la dificultad que comporta la valoración del subcriterio 1.3, resulta necesario apelar a datos objetivos. Así, por ejemplo, de un total de 156 enmiendas, presentadas por el principal partido de la oposición en el trámite del Congreso, fueron aceptadas por el Gobierno 4, y ninguna de las 184 presentadas en el del Senado (BOCG, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d).

Finalmente, y con respecto al subcriterio 1.4, el haber prescindido, por primera vez en la tramitación parlamentaria², de la comparecencia de personas competentes en la materia, prevista en el Reglamento del Congreso (Congreso de los Diputados,

2020), constituye un dato objetivo de una insuficiente participación. Si bien es cierto que el proyecto de Ley del que parte la LOMLOE, fue sometido en la legislatura anterior al Dictamen preceptivo del Consejo Escolar del Estado, en tanto que órgano superior de participación de todos los sectores que conforman la llamada comunidad educativa, cuando se pasa revista a los indicadores que desarrollan esta subdimensión del marco analítico, relativa a la participación (López Rupérez et al. 2020a), se confirma que tampoco este ha sido un rasgo de calidad de la gobernanza de la reforma.

6.2. Gobernanza con capacidad de dirección

Tal y como se ha descrito en la Tabla 1, este criterio de buena gobernanza educativa se articula en cuatro subcriterios. En relación con la visión estratégica (2.1), el posicionamiento de la LOMLOE ha quedado resumido en la literatura oficial (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021) mediante la formulación explícita de los siguientes enfoques o ejes estratégicos:

- Impulsa la igualdad de género.
- Fomenta la mejora continua de los centros educativos y la personalización del aprendizaje.
- Concede un papel central a la competencia digital.
- Reconoce la importancia de la educación para el desarrollo sostenible.

- Reconoce el interés superior del menor y sitúa los derechos de la infancia entre los principios rectores del sistema.

Como se desprende del análisis del texto legal, hay en él una visión compleja de las relaciones entre el contexto, el sistema educativo y su evolución; hay una integración de la visión del sistema en el corto, el medio y el largo plazo; y hay un intento de anticiparse al futuro de conformidad con dicha visión (véase el tercer nivel de concreción del marco en López Rupérez et al., 2020a). Esta dimensión de futuro, presente inequívocamente en el texto legal, no obsta para postular una recuperación del pasado, tal y como se expresa en su preámbulo cuando afirma «parece necesario proceder a revertir los cambios promovidos por la LOMCE» (Ley Orgánica 3/2020, p. 122870).

En relación con el subcriterio 2.2, que concierne a la definición de un conjunto relativamente reducido de prioridades, la LOMLOE asume la tradición española de promulgar unas leyes de vocación omnicomprensiva que corren el riesgo de hacer retroceder, en buena medida, las reformas educativas a su fase retórica, según la formulación de Adams et al. (2001), con la consiguiente pérdida de eficacia real. Por otra parte, y como se analizará posteriormente, la muy escasa apelación a las evidencias da lugar a una interpretación de las prioridades asentadas sobre otras bases de diferente naturaleza.

Finalmente, y en cuanto a la selección de los responsables de las políticas (2.3) y su implicación personal en su desarrollo o implementación (2.4), no hay razones

objetivas para negar que en este caso se haya procedido con acierto. No obstante, el hecho de que no se haya iniciado aún la fase crítica de implementación de las nuevas políticas impide efectuar una valoración fundada en relación con este último aspecto.

6.3. Gobernanza centrada en los procesos

Los subcriterios que desarrollan este criterio de calidad de la gobernanza educativa (véase la Tabla 1) se refieren, en general, a una concepción más amplia de las reformas educativas y de su gestión que incluye todas sus fases o etapas, incluida la de la implementación (López Rupérez, 2021). No obstante, en lo que respecta al tercer subcriterio (3.3)^w, al haberse concluido ya su segunda fase o de formulación legal, al más alto nivel, el proceso de reforma es susceptible de análisis.

Aun eximiendo parcialmente a la LOMLOE de la responsabilidad de su orientación ordenancista -que tiende a una reglamentación prolija o excesiva- la nueva ley orgánica de educación ha reiterado la técnica legislativa de la «incrustación» que fue introducida, por primera vez, en la historia de la educación española en la LOMCE. Como su propio nombre indica, equivale a incrustar o intercalar diferentes textos normativos en el seno de una ley o de otra norma. Esta suerte de hibridación se traduce en una evidente pérdida de transparencia y en una notable dificultad interpretativa para los no iniciados. Como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia STC 46/1990 (citado por Segovia Marco, 2015):

La exigencia del 9.3 (de la Constitución Española) relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido (p. 13).

Aunque referida a otro supuesto, la advertencia del TC es aplicable al resultado de emplear esa técnica, justamente en una ley de educación que concierne al ejercicio de un derecho fundamental. Sorprendentemente, la LOMLOE recurre, de nuevo, a la incrustación a partir de un cuerpo previo ya incrustado, con lo que se incrementa, de un modo evidente, la falta de transparencia de la norma y la dificultad de su lectura. Ello hace que la nueva ley no cumpla con ese subcriterio de calidad de la gobernanza educativa especificado en sus indicadores del tercer nivel de concreción³ (López Rupérez et al., 2020a).

6.4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación

Uno de los rasgos de los sistemas educativos de los países desarrollados es su complejidad (López Rupérez, 1997; López Rupérez, 2021). En este contexto, procede traer a colación la cita de Burns y Köster (2016b) al advertir que «cuando la complejidad del sistema aumenta, la gobernanza se convierte en una actividad intensiva en conocimiento» (p. 20). Esa misma apreciación ha sido tomada en consideración por

los sistemas educativos de alto rendimiento. Y esa fue también, en cierta medida, la práctica española de otros tiempos que se tradujo en la elaboración de un libro blanco como antesala de las leyes orgánicas en materia educativa. Sin embargo, se ha abandonado esa práctica, y, con ella, el apoyo riguroso de la Ley sobre el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación. Cuando se analizan los cuatro subcriterios de este rasgo, e incluso se desciende a los indicadores del tercer nivel de concreción (López Rupérez et al., 2020), se concluye que la LOMLOE no ha cumplido suficientemente con dicho rasgo característico de una gobernanza educativa de calidad.

6.5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades

La construcción o desarrollo de capacidades (*capacity building*) es uno de los instrumentos de apoyo a la formulación e implementación exitosa de las políticas, mediante la formación de los niveles intermedios de gobierno o de los actores principales. Por afectar a todas las fases de las reformas educativas, la aplicación de este criterio al caso de la LOMLOE resulta, por el momento, prematura. No obstante, las limitaciones más arriba identificadas en materia de participación de los actores principales en la tramitación de la Ley permiten afirmar que no se han satisfecho alguno de los correspondientes subcriterios (5.1).

6.6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas

Este rasgo característico de una gobernanza de calidad del sistema educativo se articula, de acuerdo con el modelo antes

descrito, en torno a dos pilares básicos: la transparencia y la responsabilidad como rendición de cuentas (*accountability*) entendida en un sentido estricto (véase la Tabla 1). Y es que la transparencia de los resultados, con todas las precauciones que fueren necesarias para proteger debidamente los derechos individuales, es un elemento facilitador de la implementación de los mecanismos de responsabilidad.

Un análisis detallado de la LOMLOE pone de manifiesto un retroceso con respecto a su antecesora. Así, por ejemplo, la transparencia de los resultados es invocada reiteradamente en el preámbulo de la LOMCE a modo de principio inspirador de la Ley y se traduce, luego, en la redacción dada al artículo 2 bis. 4 de la LOE (apartado dos del artículo único de la LOMCE) en donde, a la hora de establecer los principios por los que se rige el Sistema Educativo Español, se recoge la «transparencia y rendición de cuentas». Dicho principio tiene después su reflejo en la redacción dada al artículo 147.2 de la LOE (apartado noventa del artículo único de la LOMCE) (Ley Orgánica 8/2013, p. 50-51).

La LOMLOE, aun cuando no modifica el artículo 2 bis.4, elimina sin embargo la referencia a la transparencia -salvo para la actuación de la inspección educativa- y corrige ampliamente la redacción del artículo 147.2 dada por la LOMCE antes citada (véase la nueva redacción del artículo 147.2 de la LOE, apartado setenta y siete del artículo único de la LOMLOE).

En coherencia con lo anterior, el principio de rendición de cuentas decae, así-

mismo, en la LOMLOE para limitarlo a los conciertos educativos (redacción dada al artículo 116.4 de la LOE en el apartado cincuenta y nueve del artículo único de la LOMLOE) y a las acciones de calidad (redacción dada al artículo 122.2 de la LOE en el apartado sesenta y cuatro del artículo único de la LOMLOE). Solo las evaluaciones de diagnóstico de carácter censal, realizadas por los centros educativos en 4.º curso de Educación Primaria y 2.º curso de Educación Secundaria Obligatoria (artículos 21, 29 y 144 de la LOE en la redacción dada por la LOMLOE), podrían interpretarse sutilmente como poseedoras de una cierta componente de *accountability*.

7. Conclusión

Cuando la LOMLOE se confronta con los criterios propios del modelo de calidad de gobernanza educativa descrito en la Tabla 1, no alcanza un nivel de suficiencia; como tampoco logra ese nivel si la comparación se efectúa con los rasgos más frecuentes en el grupo de países analizados. Estos resultados, junto con el derivado de la evaluación exploratoria del sistema educativo español más arriba descrita, parecen indicar, de un modo consistente, que nuestro sistema educativo tiene por delante, en materia de calidad de su gobernanza, un amplio recorrido de mejora.

Notas

¹ Para otros análisis cuantitativos véase López Rupérez et al. (2017).

² En la tramitación de la LOCE (2002) comparecieron 25 expertos; en la de la LOE (2006), 43; y en la de la

LOMCE (2013), 50. (Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, números 569, 587 de 2002; 375, 379, 396, 397, 398 y 399 de 2005; y 368, 370, 371, 373, 375, 377 y 379 de 2013, respectivamente.

³ 3.3.1. Vigilan para que el contenido de las normas se adecúe a las políticas que se pretenden regular, sin distorsionarlas.

3.3.2. Cuidan la consistencia, la corrección y la asequibilidad de su formulación jurídica evitando redacciones oscuras y fallos o contradicciones, ya sean internos o con relación a otras normas.

3.3.3. Procuran alinear con los objetivos de la normativa, mediante el diálogo, al mayor número posible de actores relevantes del sistema educativo.

3.3.4. Incorporan aquellas aportaciones de los niveles inferiores que mejoren la elaboración de las normas.

3.3.5. Promueven la simplificación burocrática en la concepción, aplicación y desarrollo de la normativa, evitando una producción normativa excesiva, superflua o redundante que asfixie las capacidades creativas de los agentes del sistema.

Referencias bibliográficas

Adams, D., Kee, G. y Lin, L. (2001). Linking research, policy, and strategic planning to education development in Lao People's Democratic Republic [Vincular la investigación, la política y la planificación estratégica al desarrollo de la educación en la República Democrática Popular de Laos]. *Comparative Education Review*, 45 (2), 220-241. <http://dx.doi.org/10.1086/447662>

Albrecht, K. (2002). *The Power of Minds at Work. Organizational Intelligence in Action [El poder de las mentes en el trabajo. La inteligencia organizativa en acción]*. AMACOM.

Berggruen, N. y Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre occidente y oriente*. Taurus.

BOCG (2020a). Congreso de los Diputados, serie A, núm. 7-3, de 19/11/2020. Informe de la Ponencia. <https://bit.ly/3eD4xoY>

BOCG (2020b). Senado, apartado I, núm. 124-1062, de 17/12/2020. Enmiendas. <https://bit.ly/3FH1XtU>

BOCG (2020c). Senado, apartado I, núm. 124-1110, de 17/12/2020. Propuestas de veto. <https://bit.ly/3mE4Vb9>

BOCG (2020d). Senado, apartado I, núm. 126-1120, de 21/12/2020. Enmiendas. <https://bit.ly/3mI8XPE>

Branch, G. F., Hanushek, E. A. y Rivkin, S. (2012). *Estimating the effect of leaders on public sector productivity: The case of school principals [Estimación del efecto de los líderes en la productividad del sector público: el caso de los directores de escuela]*. Working Paper 17803. National bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w17803>

Burns, T. y Köster, F. (Eds.) (2016a). *Governing education in a complex world [Gobernar la educación en un mundo complejo]*. Educational Research and Innovation. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>

Burns, T. y Köster, F. (2016 b). Modern governance challenges in education [Retos de la gobernanza moderna en la educación]. En T. Burns y F. Köster (Eds.), *Governing Education in a Complex World* (pp. 17-40). Educational Research and Innovation. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.

Congreso de los Diputados (2020). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 15 de octubre de 2020* (número 179, página 2). <https://bit.ly/3CVPdNG>

CEOE (2017). *La Educación importa. Libro blanco de los empresarios españoles*. CEOE.

Christmann, J. P. (2014). *The contribution of Organizational Intelligence in creating value in companies [La contribución de la Inteligencia Organizacional en la creación de valor en las empresas]*. ISCT Business School. Instituto Universitário de Lisboa.

Fazekas, M. y Burns, T. (2012). Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education [Exploración de la compleja interacción entre gobernanza y conocimiento en la educación]. *OECD Education Working Papers*, 67. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9f1cx2l340-en>

Finnish National Agency for Education (2017). *Education in Finland [La educación en Finlandia]*. Finnish National Agency for Education.

Gordon, J., Halasz, G., Krawczyk, M., Leney, M., Michel, M., Pepper, D., Putkiewicz, E. y Wiñiewski, J. (2009). *Key competences in Europe: Opening doors for lifelong learners across*

- the school curriculum and teacher education, CASE Network Reports, No. 8. [Competencias clave en Europa: abriendo las puertas al aprendizaje permanente en el currículo escolar y en la formación del profesorado, CASE Network Reports, n.º 8]. Center for Social and Economic Research (CASE).
- Grindel, M. S. (2010). *Good governance: The inflation of an idea faculty research. Working Paper Series RWP10-023* [El buen gobierno: La inflación de una idea de investigación de la facultad. Serie de documentos de trabajo RWP10-023]. Harvard Kennedy School.
- Haber-Veja, A. y Mas-Basnuevo, A. (2013). Inteligencia organizacional: conceptos, modelos y metodologías. *Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, 18 (38), 1-18. <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2013v18n38p1>
- Hanushek, E. A., Rivkin, S. G. y Schiman, J. C. (2016). Dynamic effects of teacher turnover on the quality of instruction. *Economics of Education Review*, 55, 132-148.
- Hanushek E. A. y Woessmann, L. (2019). *The economic benefits of improving educational achievement in the European Union: An update and extension* [Los beneficios económicos de la mejora del rendimiento educativo en la Unión Europea: una actualización y ampliación]. Comisión Europea. NC0119648ENN.en.pdf
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2009). *The fourth way: The inspiring future of educational change* [La cuarta vía: El futuro inspirador del cambio educativo]. Corwin.
- Harris, A., Jones, M. S., Adams, D., Perera, C. J. y Sharma, S. (2014). High-Performing Education Systems in Asia: Leadership Art meets Implementation Science [Sistemas educativos de alto rendimiento en Asia: El arte del liderazgo se une a la ciencia de la implementación]. *The Asia-Pacific Education Researcher*, 23, 861-869. <https://doi.org/10.1007/s40299-014-0209-y>
- Hattie, J. (2003). *Teachers Make a Difference: What is the research evidence?* [Los profesores marcan la diferencia: ¿cuál es la evidencia de la investigación?] [Presentación de artículo]. Building teacher quality: What does the research tell us ACER Research Conference, Melbourne, Australia. https://research.acer.edu.au/research_conference_2003/4/
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement* [Aprendizaje visible: Una síntesis de más de 800 metanálisis relacionados con el rendimiento]. Routledge.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and abuses of the concept of governance [Usos y abusos del concepto de gobernanza]. *International Social Science Journal*, 50 (1), 105-113. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00113>
- Kairamo, K. (Ed.) (1989). *Education for life. A European strategy*. Butterworths & Round Table of European Industries.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999a). *Aggregating governance indicators. Working Paper no 2195* [Agregación de indicadores de gobernanza. Documento de trabajo n.º 2195]. World Bank Policy Research.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999b). *Governance matters. Working paper no 2196* [La gobernanza es importante. Documento de trabajo n.º 2196]. World Bank Policy Research.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (2000). Governance matters. From measurement to action [La gobernanza es importante. De la medición a la acción]. *Finance & Development*, 37 (2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/pdf/kauf.pdf>
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002). *Growth without governance. Working Paper no 2928* [Crecimiento sin gobernanza. Documento de trabajo n.º 2928]. World Bank Policy Research.
- Landeta, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Editorial Ariel.
- Leithwood, K. y Sun, J. (2012). The nature and effects of transformational school leadership: A meta-analytic review of unpublished research [La naturaleza y los efectos del liderazgo escolar transformacional: una revisión meta-analítica de investigaciones no publicadas]. *Educational Administration Quarterly*, 48 (3), 387-423. <https://doi.org/10.1177/0013161X11436268>
- Levin, B. (2010). Governments and education reform: some lessons from the last 50 years [Los gobiernos y la reforma educativa: algunas lecciones de los últimos 50 años]. *Journal of Educational Policy*, 25 (6), 739-747. <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2010.523793>

- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 04 de mayo de 2006. <https://bit.ly/3p2zPKK>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013. <https://bit.ly/314YPJ5>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://bit.ly/3ra9Ftr>
- López Rupérez, F. (1994). *La gestión de calidad en educación*. La Muralla.
- López Rupérez, F. (1997). Complejidad y educación. *revista española de pedagogía*, 55 (206), 103-112. <https://revistadepedagogia.org/lv/no-206/complejidad-y-educacion/101400002067/>
- López Rupérez, F. (2012). Prólogo [Prologue]. En E. D. Hirsch, *La escuela que necesitamos* (pp. 21-30). Ediciones Encuentro.
- López Rupérez, F. (2021). *La gobernanza de los sistemas educativos. Fundamentos y orientaciones*. Narcea Ediciones-UCJC Stamp.
- López Rupérez, F., García García, I. y Expósito Casas, E. (2017). *La calidad de la gobernanza del sistema educativo español. Un estudio empírico*. Universidad Camilo José Cela. <http://hdl.handle.net/20.500.12020/825>
- López Rupérez, F. y García García, I. (2020). España vs. Portugal en educación. Una aproximación sistémica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 84 (1), 193-215. <https://rieoei.org/RIE/article/view/4042>
- López Rupérez, F., García García, I. y Expósito Casas, E. (2020a). Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83 (1), 53-76. <https://doi.org/10.35362/rie8313672>
- López Rupérez, F., García García, I. y Expósito-Casas, E. (2020b). School leadership in Spain. Evidence from PISA 2015 assessment and recommendations [El liderazgo escolar en España. Datos de la evaluación PISA 2015 y recomendaciones]. *Leadership and Policy in Schools*. <https://doi.org/10.1080/15700763.2020.1770806>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021). *Enfoques de la ley de educación*. <https://bit.ly/3CXk10P>
- Morin, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe [Introducción al pensamiento complejo]*. ESF Éditeur.
- OCDE (2001). *Analyse des politiques d'éducation. Chap. 1-2 [Análisis de la política educativa. Cap. 1-2]*. Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva. Hacer posibles las reformas*. OCDE-Santillana.
- OECD (2015). *Final NAEC synthesis. New approaches to economics challenges [Síntesis final del NAEC. Nuevos enfoques para los retos económicos]*. OECD. www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf
- OECD (2016). *Governing education in a complex world [Gobernar la educación en un mundo complejo]*. Educational Research and Innovation. OECD Publishing.
- OECD (2018). *Curriculum flexibility and autonomy in Portugal. An OECD review [Flexibilidad y autonomía curricular en Portugal. Un estudio de la OCDE]*. <https://bit.ly/33cX2jr>
- OECD (2019). *PISA 2018 Results (volume I): What students know and can do [Resultados de PISA 2018 (volumen I): Lo que los estudiantes saben y pueden hacer]*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>
- OECD-CERI (2015). *Governing complex education systems (GCES) [Gobernar sistemas educativos complejos]*. <https://oecdeditoday.com/governing-complex-education-systems/>
- Porrás, F. (2018). Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana. *Open Insight*, 9 (15), 11-44.
- Real Academia Española (RAE) (2017). *Diccionario de la lengua española*. <http://www.rae.es>
- Reimers, F. M. (2021). *Reformas educativas del siglo XXI para un aprendizaje más profundo. Una perspectiva internacional*. Narcea-UCJC Stamp.
- Sahlberg, P. (2015). *Finnish lessons 2.0. what can the world learn from educational change in Finland? [Lecciones finlandesas 2.0. ¿Qué puede aprender el mundo del cambio educativo en Finlandia?]* Teachers College Press, Columbia University.
- Sebastián, C. (2016). *España estancada. Por qué somos poco eficientes*. Galaxia Gutenberg.

- Segovia Marco, A. (2015). La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes. *Gabilex*, 1, 5-44. https://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/articulo_tecnica_legislativa_as.pdf
- Snyder, S. (2013). The simple, the complicated, and the complex: educational reform through the lens of complexity theory [Lo simple, lo complicado y lo complejo: la reforma educativa a través del lente de la teoría de la complejidad]. *OECD Education Working Paper*, 96. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>
- TIMSS (2020). *Trends in international mathematics and science study 2019*. <https://www.iea.nl/studies/iea/timss/2019>
- United Nations (2007). *Public governance indicators: A literature review [Indicadores de gobernanza pública: Una revisión de la literatura]*. Department of Economics and Social Affairs.
- World Bank (1989). *From crisis to sustainable growth sub-Saharan Africa: A long-term perspective study [De la crisis al crecimiento sostenible en el África subsahariana: un estudio de perspectiva a largo plazo]*. The World Bank.
- World Bank (1992). *Governance and development [Gobernanza y desarrollo]*. The World Bank.
- World Bank (1994). *Governance. The World Bank's experience. Development in practice [La gobernanza. La experiencia del Banco Mundial. El desarrollo en la práctica]*. The World Bank.
- Yolles, M. (2005). Organisational intelligence. *The Journal of Workplace Learning*, 17 (1/2), pp. 99-114.

Biografía del autor

Francisco López Rupérez es Doctor en Ciencias Físicas y Catedrático de Instituto de Educación. Actualmente, es Director de la Cátedra de Políticas Educativas de la Universidad Camilo José Cela. Ha sido Director del Liceo Español de París, Director General de Centros Educativos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretario General de Educación y Formación Profesional de dicho Ministerio y Presidente del Consejo Escolar del Estado. Autor de una docena de libros y un centenar de publicaciones en revistas españolas y extranjeras.

 <https://orcid.org/0000-0003-2613-9652>