

# 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 ([flopezr@ucjc.edu](mailto:flopezr@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.

**Descriptores:** 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 subtender una amplia diversidad de significados (Porrás, 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.

<b>1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel (B4)</b>	
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)
<b>2. Gobernanza con capacidad de dirección (A8)</b>	
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)
<b>3. Gobernanza centrada en los procesos (B6)</b>	
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)
<b>4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación (B7)</b>	
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)
<b>5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades (B1)</b>	
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)
<b>6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas (A7 y B2)</b>	
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.

<b>Rasgos de la gobernanza educativa de Finlandia según el análisis de Sahlberg (2015)</b>	<b>Identificación con el modelo integrado descrito en el Tabla 1</b>
- 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.

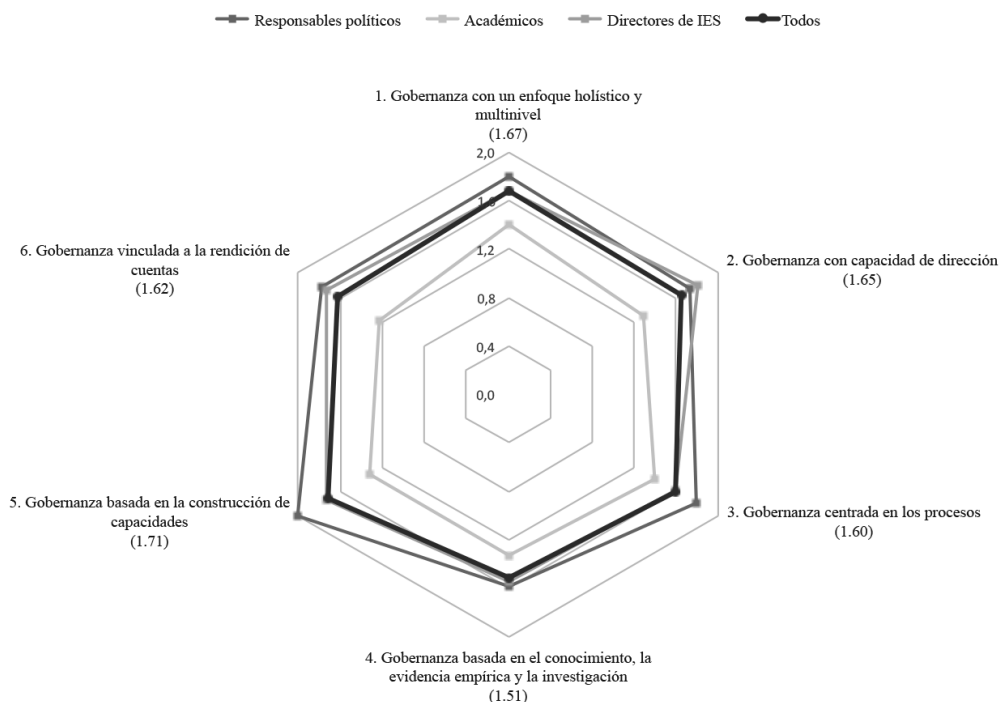
parte, debido a que se ha carecido, asimismo, de los oportunos instrumentos de evaluación.

## 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 evaluación<sup>1</sup>.

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 parlamentaria<sup>2</sup>, 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)<sup>w</sup>, 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 concreción<sup>3</sup> (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, asi-

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

<sup>1</sup> Para otros análisis cuantitativos véase López Rupérez et al. (2017).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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/10.1787/5k9f1cx21340-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/](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/3ra9Ffr>
- 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](http://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](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>



# Sumario \*

## Table of Contents \*\*

### La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI *The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21<sup>st</sup> century*

Editor invitado: Francisco López Rupérez  
*Guest editor: Francisco López Rupérez*

#### Francisco López Rupérez

Presentación: La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI  
*Introduction: The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21<sup>st</sup> century*

3

### Estudios y ensayos *Studies and essays*

#### Francisco Esteban Bara y Fernando Gil Cantero

Las finalidades de la educación y la LOMLOE: cuestiones controvertidas en la acción educativa  
*The purposes of education and Spain's LOMLOE educational legislation: Controversial questions in educational action*

13

#### José Luis Gaviria y David Reyero

La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE  
*The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE*

31

#### Francisco López Rupérez

El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE  
*The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE*

55

#### José Luis Martínez López-Muñiz

La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica  
*The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach*

69

#### Charles L. Glenn

Pluralismo educativo y niños vulnerables  
*Educational pluralism and vulnerable children*

85

#### José Adolfo de Azcárraga

La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España  
*The new Spanish educational legislation: Why public education will not improve*

111

\* Todos los artículos están también publicados en inglés en la página web de la revista: <https://revistadepedagogia.org/en>.

\*\* All the articles are also published in English on the web page of the journal: <https://revistadepedagogia.org/en>.

## Investigaciones y propuestas *Testing and proposals*

---

**María Teresa Ballestar, Jorge Sainz e Ismael Sanz**  
Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE: propuestas de mejora con inteligencia artificial  
*An economic evaluation of educational interventions in the LOMLOE: Proposals for improvement with Artificial Intelligence* 133

**Francisco López Rupérez**  
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* 155

**Inmaculada Egido Gálvez**  
La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional  
*Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective* 175

**Samuel Gento Palacios, Raúl González-Fernández y Ernesto López-Gómez**  
Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico  
*Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership* 193

## Reseñas bibliográficas

---

**Escámez-Sánchez, J. y Peris-Cancio J.-A. (2021).**  
*La universidad del siglo XXI y la sostenibilidad social* (Ramón Mínguez-Vallejos). **Grupo SI(e)TE Educación (2021).** La calidad en la educación (José Antonio Jordán). **Santos-Rego, M. A., Lorenzo, M. y Mella, I. (2020).** *El aprendizaje-servicio y la educación universitaria. Hacer personas competentes* (Alexandre Sotelino Losada). 211

## Informaciones

---

Congreso anual de Filosofía de la Educación de la Sociedad de Filosofía de la Educación de Gran Bretaña; IX Congreso Internacional «La Palabra en la Educación. El papel del arte, la literatura y la belleza en el fomento de la resiliencia y el crecimiento postraumático»; XX Congreso Internacional de Investigación Educativa «Educación inclusiva y equitativa de calidad en tiempos de crisis»; ECER Conference Education in a Changing World: The impact of global realities on the prospects and experiences of educational research. 223



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

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid

# The quality of governance of the education system. The case of the LOMLOE\*

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

Francisco LÓPEZ RUPÉREZ, PhD. Director of the Educational Policies Chair. Universidad Camilo José Cela ([flopezr@ucjc.edu](mailto:flopezr@ucjc.edu)).

### 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 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 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.

### 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 imple-

\* Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education.

Revision accepted: 2021-05-16.

This is the English version of an article originally printed in Spanish in issue 281 of the **revista española de pedagogía**. For this reason, the abbreviation EV has been added to the page numbers. Please, cite this article as follows: 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 (Print), 2174-0909 (Online)

mentar 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 (Ley

Orgánica de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) 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.

## 1. Introduction

In the context of a society and economy that are increasingly knowledge-based, the quality of education and training systems is vital for personal progress, economic growth, and social development (Kairamo, 1989; OECD, 2015; CEOE, 2017; Hanushek & Woessmann, 2019). This situation, which has become increasingly apparent since the start of the current century, has been accentuated by the effects of the Covid-19 pandemic (Reimers, 2021).

In view of this complex panorama, the successful formulation of educational reforms and their implementation is undoubtedly a requirement of governance activities, insofar as it represents the ability to design, formulate, and implement public policies. The OCDE (2015) has highlighted some essential general

features: long-term vision, attention to the political management of reforms, and creating trust among members of the public.

The impact of the quality of governance on countries' progress has been established by econometric studies fostered, among others, by the World Bank (Kaufmann et al., 1999a, 1999b; Sebastián, 2016), that have empirically established that good governance is a causal factor of development (Kaufmann, D. & Kraay, A., 2002). Nonetheless, in the field of education, there is a lack of international studies that examine the impact of the quality of governance on students' results (López Rupérez et al., 2017, 2020).

Educational governance has an impact all parts of the system as its effects

cascade through the different organisational levels, reaching each pupil as an individual. Hanushek et al. also made a similar argument (2016) concerning the impact of the quality of school management. These arguments suggest that the quality of governance of educational systems will be a factor that predictably has a significant influence when explaining the results of the system as a whole.

This work starts by examining the concept of governance and the characteristic features of good governance. It then considers the quality of governance in education on a dual conceptual and empirical basis, the appraisal of the second of these bases draws on the results of a Delphi process and on a comparative international analysis. Next, the principal results of an exploratory evaluation of the quality of governance in the Spanish education system are described. Finally, it analyses and evaluates the contributions of Spain's Organic Law 3/2020, of 29 December, modifying Organic Law 2/2006, of 3 May, of Education (LOMLOE) in light of criteria derived from earlier studies.

## 2. The concept of governance

The word governance relates to “the exercise of authority within a given sphere” (Hewitt de Alcántara, 1998, p. 105). The end of the last century saw an increased interest in conceptualising it, led by the World Bank (World Bank, 1989, 1992, 1994). This new protagonism of “governance” as a term resulted in a

proliferation of approaches and meanings, leading some authors to describe the expression as an umbrella term that can cover a wide variety of meanings (Porrás, 2018).

In the World Bank's first approach, it identified three basic aspects of governance:

(i) The form of political regime; (ii) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; and the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions. (World Bank, 1994, p. xiv)

Kaufmann et al., on the basis of an empirical study commissioned by the World Bank, would later subsequently defined governance as

The traditions and institutions that determine how authority is exercised in a particular country. This includes (1) the process by which governments are selected, held accountable, monitored, and replaced; (2) the capacity of governments to manage resources efficiently and formulate, implement, and enforce sound policies and regulations; and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them. (Kaufmann et al., 2000, p. 10)

Another important contribution to the concept came from the United Nations, through one of its senior officials (Hewitt de Alcántara, 1998), who established that “... ‘governance’ involves building consensus, or obtaining the consent or acquies-

cence necessary to carry out a programme, in an arena where many different interests are in play” (p. 105).

After this concept had been developing for more than two decades, Spain’s Real Academia de la Lengua added the following definition to its dictionary (RAE, 2017):

The art or form of governing that has the objective of achieving lasting economic, social, and institutional development, promoting a healthy balance between the state, civil society, and the market economy.

### 3. Distinctive features of good governance

Although other aspects, dimensions, and approaches to governance have been developed in recent years (Snyder, 2013; OECD-CERI, 2015; OECD, 2016; Burns & Köster, 2016a; López Rupérez et al., 2017; López Rupérez, 2021), contributions by other international organisations such as the United Nations, the European Union, or the OECD, that are based on the foundations laid by the World Bank, mean that this institution’s focus can be referred to as the “classical model” (López Rupérez et al., 2017).

From this focus, it is possible to move towards establishing what could understood by good governance. According to the World Bank (World Bank, 1994),

Good governance is epitomized by predictable, open, and enlightened policy

making (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; an all behaving under the rule of law. (p. vii)

The UN (United Nations, 2007) adds,

Governance is “good” when is allocated and manages resources to respond to collective problems, in other words, when the State efficiently provides public goods of necessary quality to its citizens. Hence, states should be assessed on both the quality and the quantity of public goods provided to citizens. (p. 4)

The OECD, through Fazekas and Burns(2012, p. 7), emphasises four activities of the state in the field of governance: “(1) articulating a common set of priorities for society; (2) providing coherence; (3) steering; and (4) accountability.” This work is innovative in its explicit link between governance and the idea of coherent and responsible prioritisation of action, and the organisation subsequently returned to in the educational sphere (OECD, 2015).

In keeping with the body of institutional contributions that form part of what we have called the “classical model”, it is possible to formulate a decalogue for good governance as follows.

Good governance:

A1. Is based on consensus building and on participation by agents.



- A2. Places special importance on the selection of the people in charge.
- A3. Manages resources efficiently.
- A4. Involves performing functions thoroughly.
- A5. Takes care of the quality of regulation.
- A6. Ensures priorities are defined precisely.
- A7. Promotes accountability.
- A8. Guarantees ability in management.
- A9. Promotes transparency.
- A10. Assumes the principle of responsibility.

#### 4. The quality of governance in education

There is sufficient empirical evidence for it to be possible to conclude that governance and its quality are factors that have a significant influence on the advance of social, political, and economic systems, and on their degree of development (Kauffman et al., 2002; Grindle, 2004; Sebastián, 2016). Although there is no similar body of evidence relating to educational systems, it is clearly acceptable to carry over the essence of this general conclusion and state that the quality of governance in education is a basic element for explaining how this system can improve as well. This is the assumption we accept below.

#### 4.1. Integrating models

Along with the “classical model”, and the possibility of it being transposed to the specific sector of education, at least two other relevant models have been described in the literature. These start from different but complementary perspectives, and integrating them might provide a more complete characterisation of good governance in educational systems. These two models of educational governance are, on the one hand, inspired by the paradigm of complexity (Burns & Köster, 2016a) and, on the other, by the broader notion of organisational intelligence applied to education (López Rupérez, 2021).

The complexity-based model has distant antecedents in the reflections by López Rupérez (1997) on the suitability of regarding educational systems as highly complex and conceiving them from the paradigm of complexity (Morin, 1991). The same idea was developed, two decades later, at some length by the OECD’s Centre for Educational Research and Innovation (CERI) in its Governing Complex Education Systems (GCES) project (CERI-OECD, 2015).

An analysis of the available literature on this topic (Snyder, 2013; OECD, 2016; Burns & Köster, 2016a) allows us to extract the following characteristic features of governance in education in line with this focus (López Rupérez et al., 2017):

- B1. It champions capacity building through training of intermediate levels of government.

- B2. It backs processes of accountability based on evaluation. The two basic pillars of this model of governance are knowledge and people.
- B3. It requires a strategic vision of where the system is being led. On the basis of the above, the principal characteristics of this third focus can be listed as follows:
- B4. It adopts a holistic and multilevel focus on the system. C1. It places great importance on feedback and evaluating policies.
- B5. It is flexible and adaptive. C2. It promotes adaptive responses.
- B6. It focusses on processes. C3. It pays special attention to implementation.
- B7. It is based on knowledge, empirical evidence, and research. C4. It involves personal engagement by people in charge at a high-level.
- B8. It places importance on the national level. C5. It promotes involvement of agents from lower levels, especially teachers.

The third model corresponds to intelligent governance (López Rupérez, 2021), not in the strict sense of political institutions (Berggruen & Gardels, 2012), but rather with regards to the more restricted domain of the educational system. This model is aligned with the idea of organisational intelligence on the one hand (Albrecht, 2002; Yolles, 2005; Haber-Veja & Mas-Bas-nuevo, 2013; Christmann, 2014) and with the principle of making people substantive allies of governance in education on the other (López Rupérez, 1994; Levin, 2010).

- C6. It is based on knowledge, empirical evidence, and research.
- C7. It places importance on the national level.

Although the three models considered — classical, complexity-based, and intelligent governance — have different intellectual origins, all of them relate to the governance of the educational system.

TABLE 1. Integrated conceptual model for good governance of educational systems.

<b>1. Governance with a holistic and multilevel focus (B4)</b>	
1.1	It considers the existence of relationships and interdependencies between the different levels of the system (individual, institutional and governmental) (B4)
1.2	It preserves the importance of the national level (B8)
1.3	It seeks consensus (A1)
1.4	It promotes participation by agents from lower levels, principally teaching staff (A1 and C5)

<b>2. Governance with leadership ability (A8)</b>	
2.1	It has a strategic vision (B3)
2.2	It establishes priorities clearly (A6)
2.3	It places special importance on the selection of the people responsible for the policies (A2)
2.4	It involves strong personal involvement by people responsible for the policies with processes of improvement (C4)
<b>3. Process-centred governance (B6)</b>	
3.1	It manages resources efficiently (A3)
3.2	It carries out its main functions correctly (A4)
3.3	It develops appropriate quality regulations (A5)
3.3	It pays great attention to implementation (C3)
<b>4. Governance based on knowledge, empirical evidence, and research (B7)</b>	
4.1	It is flexible and adaptive (B5 and C2)
4.2	It promotes and uses knowledge and research to formulate policies better (B7)
4.3	It places great importance on feedback (C1)
4.4	It evaluates the impact of policies (C1)
<b>5. Governance based on capacity building (B1)</b>	
5.1	It establishes different formulas for sharing knowledge about policies and their implementation with stakeholders (B1)
5.2	It helps the main agents acquire and use relevant information for successful implementation of the policies (B1)
<b>6. Governance linked to accountability (A7 and B2)</b>	
6.1	It places great importance on transparency (A9)
6.2	It establishes mechanisms for accountability (A10)

Source: López Rupérez et al. (2017).

Therefore, when analysing their characteristics, some inevitable and even desirable overlaps can be found. Consequently, it is necessary to integrate them, eliminating overlaps and ordering and structuring the remaining elements hierarchically. Table 1 shows the results of this, which provides an integrated conceptual model. The structure shown in this table was validated in an earlier study (López Rupérez et al., 2020a) through a Delphi process of consulting experts (Landeta, 1999).

#### 4.2. A comparative international view

It is also necessary to subject this framework to another complementary validity test, based on individualised analyses of different developed countries that have been able to change for the better, to be blunt, in recent decades. Portugal, Singapore and Finland, despite being very different from one another, share this feature.

Some of the governance practices developed by these successful educational

systems will now be identified and compared with the characteristic features of quality governance typical of the integrated model that is summarised in Table 1.

The first case is Portugal, whose educational system has made internationally recognised advances over the last two decades (OECD, 2019). In an earlier

TABLE 2. Comparison of the features of educational governance in Portugal, according to the OECD evaluation, with the provisions of the integrated model described in Table 1.

Features of educational governance in Portugal according to the OECD evaluation	Comparison with the integrated model described in Table 1
- The process started with a preliminary phase of compiling knowledge and evidence on the demands of the context of the 21st century.	4.1 It promotes and uses knowledge and research to formulate policies better.
- It developed a detailed and coherent strategic plan.	2.1 It has a strategic vision.
- It seeks expert guidance and contributions from educational agents through consultations, debates, and careful communications.	1.1 It seeks consensus. 1.4 It promotes participation by stakeholders from lower levels, principally teaching staff. 4.1 It promotes and uses knowledge and research to formulate policies better.
- It achieved general agreement and, thus giving the reforms stability.	1.1 It seeks consensus.
- It is open to feedback associated with evaluation as a way to correct errors and learn from experience.	4.3 It gives lots of importance to feedback. 4.4 It evaluates the impact of policies.

Source: Own elaboration.

work involving a systematic comparison of Spain and Portugal (López Rupérez & García García, 2020), we concluded that, beyond the individual decisions Portugal had taken regarding educational policies, there was one very general feature that emerged from our detailed analyses and explained all of the rest. This feature was the quality of its governance in education.

When it evaluated the Portuguese curriculum reform, the OECD (2018) concluded

with the description (p. 7) summarised in Table 2. Each of the five features described in the OECD assessment corresponds with one or more of the provisions of the integrated model of quality of the governance of educational systems shown in Table 1.

The second case is that of Singapore, a country whose advances over the last decade in large-scale international evaluations such as PISA (OECD, 2019) or TIMMS (TIMMS, 2020) have earned it a

TABLE 3. Comparison of the features of Singapore’s educational governance, according to the analysis by Harris et al. (2014) and the provisions of the integrated model described in Table 1.

Features of Singapore’s educational governance according to the analysis by Harris et al. (2014)	Comparison with the integrated model described in Table 1
- Its implementation is guided by a successive series of master plans.	2.1 It has a strategic vision. 3.4 It places great importance on implementation.
- Each master plan is informed by prior results of substantive research into its issues and objectives.	4.1 It promotes and uses knowledge and research to formulate policies better.
- The time scale can extend – in successive phases – over a total time greater than a decade.	2.1 It has a strategic vision.
- Its implementation avoids the superficial and pursues a deep integration of educational policies and practices; requiring sufficient time and a certain initial security provided by the results of prior research.	4.1 It promotes and uses knowledge and research to formulate policies better.
- It is supported by continuous evaluation of its development, and by formative feedback that enables changes to be made in the process of implementation and the promotion of data-based realignment regarding the actions of the people responsible for teaching policies and practices.	4.3 It gives lots of importance to feedback. 4.4 It evaluates the impact of policies.

Source: Own elaboration.

place among the so-called “high-achieving school systems”.

Harris et al. (2014) analysed the implementation observed in Singapore of policies for developing digital technologies in schools and identified a basic model of action, the particular features of which are summarised in Table 3. As in the case of Portugal, and despite Singapore’s distinctive political system, it is again possible to observe correspondence between the features of its educational governance and a significant proportion of the group of sub-criteria from the integrated model, summarised in Table 1.

The third case is that of Finland. This country is especially interesting in educational matters. This is not just because in the 1990s it still did not have the privileged position in the international panorama that it would occupy in the following decade (Sahlberg, 2015), but also because it has developed a model which, in the opinion of analysts, draws significant attention owing to the originality of its approaches, especially when compared with those of Britain and the USA (Hargreaves & Shirley, 2009). Table 4 summarises some of the features of educational governance in the Finnish system, according to the description by

TABLE 4. Comparison of the features of Finland's educational governance, according to the analysis by Sahlberg (2015), and the provisions of the integrated model described in Table 1.

<b>Features of Finland's educational governance according to the analysis by Sahlberg (2015)</b>	<b>Comparison with the integrated model described in Table 1</b>
- It has had a strong forward-looking approach that inspired what they aimed to be, "building a sound basic education for each child financed through public funds and locally governed". This has led political action towards the desired results.	2.1 It has a strategic vision.
- It started the process of change in the 1980s rethinking the theoretical and methodological foundations of teaching and learning.	4.1 It promotes and uses knowledge and research to formulate policies better.
- It has strongly backed key people in the fundamental task of teaching: it has put in place a very demanding system of teacher recruitment and training and has delegated significant responsibilities to them.	5.1 It establishes different formulas to share information with the main agents about the policies and their implementation. 5.2 It helps the main agents acquire and use relevant information for successful implementation of policies.
- It has developed effective strategies for implementing policies, with the involvement of teachers, school management, and people in charge at the local level.	3.4 It places great importance on implementation. 1.4 It promotes participation by agents from lower levels, principally teaching staff.
- It has reconciled centralisation and decentralisation, a national conception of the curriculum with a key role for other lower-level jurisdictions in accordance with the formula "central direction, local decisions".	1.2 It preserves the importance of the national level.

Source: Own elaboration.

Pasi Sahlberg (2015), a teacher, researcher, and international analyst of Finnish origin, as well as other national and international studies (Gordon et al., 2009; Finnish National Agency for Education, 2017).

In summary, all of the features of educational governance of the countries considered have counterparts in the integrated model of Table 1, despite this model having been developed through independent processes.

## 5. An exploratory evaluation of Spain

In the international sphere, there is abundant empirical evidence for the impact of the quality of teachers on student performance, and also on the influence the quality of school leadership on this performance (Hattie, 2003, 2009; Leithwood & Seashore, 2012; Branch et al., 2012; Hanushek et al., 2016; López Rupérez et al., 2020b). However, empirical evidence on the impact of the quality of governance of the system on educational attainment

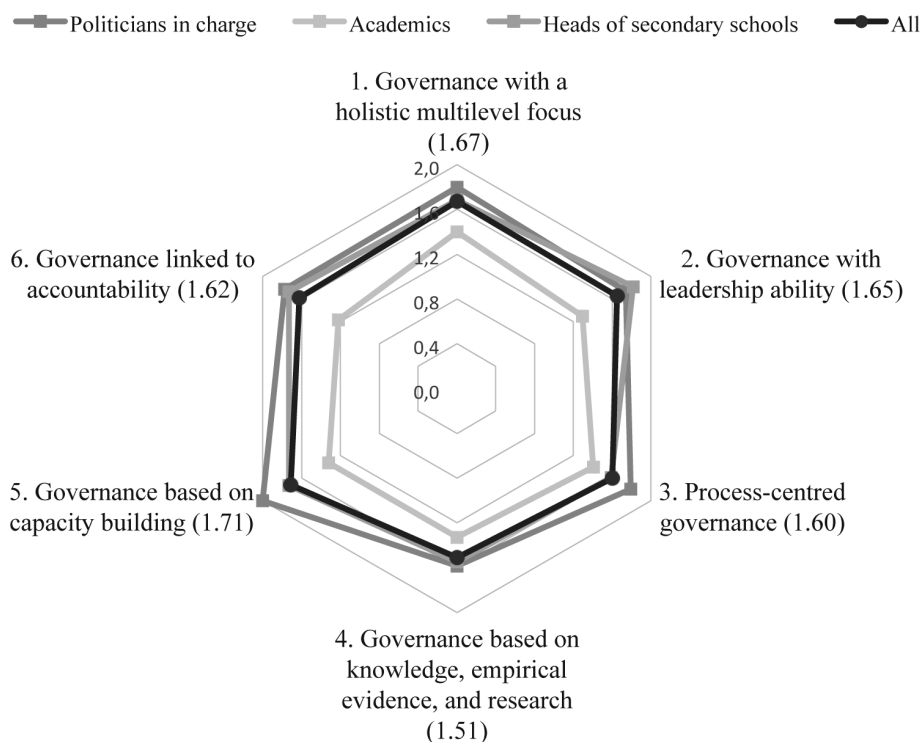


has until now been lacking. This is partly because of an absence of suitable evaluation instruments.

In the study mentioned above (López Rupérez et al., 2017; López Rupérez et al., 2020a), an analytical framework was developed in an initial phase involving a Delphi process with a panel of 21 renow-

ned experts. The framework was structured around 6 criteria, 20 subcriteria, and 88 items for evaluating the governance of educational systems. This expert panel acquired a strong degree of familiarity with the questionnaire and its members had a high level of competence. Their recommendation was to use it as a convenience sampling tool to carry out a first evaluation

GRAPH 1. Evaluation of the quality features of governance (subcriteria of the questionnaire) in the Spanish education system by subcriterion and group of experts.



Source: López Rupérez et al. (2017).

of the quality of the governance of Spain's education system. Although the sample size means that this evaluation is merely exploratory, this second phase paves the way for a broader and more representative study. To illustrate this, the main quantitative results of this evaluation are shown in Graph 1<sup>1</sup>.

This graph shows the average results obtained for each of the six criteria — described in Table 1 — from the questionnaire, measured on a five-point Likert scale relating to the level of quality of governance: (0) very low, (1) low, (2) medium, (3) high, (4) very high. It also shows their disaggre-

gated by the group of experts: the politicians responsible for it, academics, and directors of secondary education schools. In addition to the grading observed by group with regards to the strength of the opinion, a consistently low level of the results is notable, with the lowest value (1.51) corresponding to the criterion of *Governance based on knowledge, empirical evidence, and research*. However, and unlike Spain, this is a characteristic clearly present in the three international cases considered above.

## 6. An analysis of the LOMLOE in light of the preceding framework

The integrated framework for good governance of educational systems described in Table 1 can now be used to evaluate the governance approaches that have been associated with the most recent educational reform in Spain, formulated through Organic Law 3/2020, of 29 December, amending Organic Law 2/2006, of 3 May, regarding Education (LOMLOE). Even though, in this case, according to Adams et al. (2001), we are viewing an intermediate stage in the realisation of the reforms — between rhetoric and implementation —, we perform a qualitative evaluation below, carried out in light of the facts and taking as its basis the six criteria of the framework in question.

### 6.1. Governance with a holistic multi-level focus

Analysis of the content of this law shows a certain concern with an inte-

grated concept of the education system (1.1). This manifests itself, for example, in the assumption of the focus typical of lifelong learning as a paradigm for defining the policies, which takes into account not only the different stages of education, but also their interrelations (OCDE, 2001); or the explicit concern with the transitions between stages. This is apparent both in the preamble to the law, and in its provisions.

However, the actual governance of the process of formulating the new policies cannot be said to display the first distinguishing feature of good governance, as, when appealing to objective data, it is not possible to conclude that the importance of the state level has been preserved (1.2), that consensus was effectively pursued (1.3), or that the participation of agents from lower levels, principally teaching staff, was promoted (1.4) (see Table 1).

In relation to subcriterion 1.2, and as an example, an equilibrium has been broken which was born with the LOGSE (Organic Law on General Organization of the Educational System) and is maintained in the LOE (Organic Education Law) itself — the law to which the LOMLOE refers — regarding the division of competences between the central government and the educational administrations of the Autonomous Regions concerning “minimum teaching requirements”, increasing the percentages that correspond to the regional administrations at the expense of the ones that pertain to the state (see section 6.4 of

the LOE in the wording in paragraph 4 of the single section of the LOMLOE). A similar claim could be made about the new wording of Additional Provision 38 which eliminates the explicit reference to Spanish as the working language throughout all of the state, which was present — along with the co-official languages in the respective Autonomous Regions — in the previous law. Most notably, it explicitly delegates guaranteeing the corresponding right to the regional educational administrations.

Owing to the difficulty of evaluating subcriterion 1.3, it is necessary to turn to objective data. So, for example, from a total of 156 amendments presented by the main opposition party in the Congressional stage of the legislative process, four were accepted by the government, while none of the 184 presented in the Senate were (BOCG, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d).

Finally, and with respect to subcriterion 1.4, the fact that during the parliamentary process<sup>2</sup>, the appearance of subject experts, enshrined in the Congressional Regulations (Congreso de los Diputados, 2020), was dispensed with for the first time is objective evidence of insufficient participation. While it is true that during the previous legislature the legislative proposal from which the LOMLOE derived was subjected to the compulsory expert opinion of the State School Council, as the highest participatory body from all of the sectors that make up the educational community, inspection of the indicators that reflect this subdimension

of the analytic framework relating to participation (López Rupérez et al., 2020a) confirmed that this too has not been a quality feature of the governance of the reform.

## 6.2. Governance with leadership ability

As Table 1 shows, this good educational governance criterion comprises four subcriteria. In relation to the strategic vision (2.1), the positioning of the LOMLOE has been summarised in the official literature (ME y FP, 2021) through the explicit wording of the following strategic focusses or pillars:

- It encourages gender equality.
- It fosters continuous improvement of educational centres and personalised learning.
- It gives a central role to digital competence.
- It recognises the importance of education for sustainable development.
- It recognises the higher interest of the minor and makes the rights of the child one of the governing principles of the system.

As analysis of the legal text reveals, it contains a complex vision of the relationships between the context, the educational system, and its development; the vision of the system is integrated in the short, medium, and long terms; and there is an attempt to anticipate the future of conformity with this vision (see

the third level of realisation of the framework in López Rupérez et al., 2020a). This future dimension, which is unmistakably present in the legal text, does not stop a return to the past being postulated, as expressed in the preamble which says “it seems it is necessary to reverse the changes promoted by the LOMCE” (BOE, 2020, p. 122870).

In relation to subcriterion 2.2, which concerns the setting of a relatively small group of priorities, the LOMLOE follows the Spanish tradition of enacting all-encompassing laws that run the risk of largely reducing educational reforms to their rhetorical level, according to the formulation of Adams et al. (2001), with a consequent loss of real efficacy. On the other hand, and as analysed below, the very limited appeal to evidence results in an interpretation of its priorities based on other types of foundations.

Finally, and with regards to the selection of the people responsible for the policies (2.3) and their personal involvement in their development or implementation (2.4), there are no objective reasons to deny that the process has proceeded successfully in this case. However, the fact that the critical phase of implementation of the new policies has still not started prevents us from making an informed valuation in relation to this last aspect.

### 6.3. Process-centred governance

The subcriteria that develop this criterion for the quality of educational gov-

ernance (see Table 1) largely refer to a broader concept of educational reforms and their management that includes all of their phases or stages, including implementation (López Rupérez, 2021). Nonetheless, with regards to the third subcriterion (3.3)<sup>3</sup>, since the second phase of legal formulation at the highest level, has ended, the process of reform can be analysed.

Even partially releasing the LOMLOE from responsibility for its highly specific approach to rules — which tends towards verbosity and excessive regulations — the new organic education law has returned to the legislative technique of “embedding” which was introduced, for the first time, in the history of Spanish education in the LOMCE. As the name suggests, this involves embedding or interweaving a variety of regulatory texts within a law or regulation. This sort of hybridisation results in an obvious loss of transparency and causes significant difficulties for the uninitiated when interpreting it. As the Spanish Constitutional Court observed in its judgment STC 46/1990 (cited by Segovia Marco, 2015):

The requirement of section 9.3 (of the Spanish Constitution) regarding the principle of legal certainty means that legislators must pursue clarity and not regulatory confusion, they must ensure that jurists and members of the public know what to abide by in relation to the matter on which they legislate, and they must avoid causing objectively confusing situations such as that which is undoubtedly created in this case given the highly complex set

of cross references between regulations found here. (p.13)

Although it refers to a different case, the Constitutional Court's admonition is applicable to the result of using this technique in an education law that concerns the exercise of a fundamental right. Surprisingly, the LOMLOE again falls back on embedding based on an earlier previously embedded corpus, obviously reducing the regulation's transparency even more and increasing the difficulty of reading it. This means that the new law does not comply with this subcriterion for quality of educational governance specified in the indicators of the third-level realisation<sup>3</sup> (López Rupérez et al., 2020a).

#### **6.4. Governance based on knowledge, empirical evidence, and research**

One feature of the education systems of developed countries is their complexity (López Rupérez, 1997; López Rupérez, 2021). Accordingly, it is worth noting the words of Burns and Köster (2016b) who said "With the growth in complexity, governance has become a knowledge intensive activity" (p.20). This same view has been taken into account by high-achieving school systems. This was also, to some extent, the practice in Spain in other times, which resulted in the development of a white paper as a forerunner to the organic laws regarding education. However, this practice has been abandoned and with it the rigorous support by the law for knowledge, empirical evidence, and research. When the four subcriteria of this feature are analysed, and also when

considering the indicators from the third level of implementation (López Rupérez et al., 2020), it is possible to conclude that the LOMLOE does not sufficiently comply with this characteristic feature of quality educational governance.

#### **6.5. Governance based on capacity building**

Capacity building is one of the instruments for supporting the successful formulation and implementation of policies, through training middle levels of government or the main agents. As it affects all phases of educational reforms, applying this criterion to the case of the LOMLOE is, for the moment, premature. Nonetheless, the limitations identified above regarding the participation of the main agents in the processing of the Law make it possible to note that some of the corresponding subcriteria have not been satisfied (5.1).

#### **6.6. Governance linked to accountability**

This characteristic feature of quality governance of the educational system is supported, in line with the model described above, by two basic pillars: transparency and responsibility, as accountability understood in a strict sense (see Table 1). And the fact is that the transparency of results, with all necessary precautions to protect individual rights appropriately, facilitates the implementation of accountability mechanisms.

A detailed analysis of the LOMLOE reveals a backward step when compared to its predecessor. For example, transparency of results is repeatedly men-



tioned in the preamble to the LOMCE as one of the principles that inspires the Law and is then set down in the wording of section 2b. 4 of the LOE (paragraph 2 of the single section of the LOMCE) where “transparency and accountability” are included among the principles governing Spain’s education system. This principle is then reflected in the wording of section 147.2 of the LOE (paragraph 90 of the single section of the LOMCE) (BOE, 2013; p. 50-51).

The LOMLOE, even though it does not modify section 2b.4, does eliminate the reference to transparency — except for educational inspection activities — and largely corrects the wording of section 147.2 given by the LOMCE cited above (see the new wording of section 147.2 of the LOE, paragraph 77 of the single section of the LOMLOE).

In line with the above, the principle of accountability also decreases in the LOMLOE, which limits it to educational agreements by which funds are allocated to schools (the wording of section 116.4 of the LOE in paragraph 59 of the single section of the LOMLOE) and to the quality actions (the wording of section 122.2 of the LOE in paragraph 64 of the single section of the LOMLOE). Only the census-based diagnostic evaluations, carried out by educational centres in the fourth year of primary school and second year of compulsory secondary education (sections 21, 29, and 144 of the LOE in the wording given by the LOMLOE), could with some effort

be interpreted as including a certain degree of accountability.

## 7. Conclusion

When the LOMLOE is confronted with the typical criteria of the quality educational governance model described in Table 1, it does not reach an adequate level, nor does it reach this level when compared with the most frequent features of the group of countries analysed. These results, along with those derived from the exploratory evaluation of Spain’s educational system described above, seem to indicate consistently that Spain’s educational system has a long way to go to improve the quality of its governance.

## Notes

<sup>1</sup> For other quantitative analyses, see López Rupérez et al. (2017).

<sup>2</sup> In the processing of the LOCE (Organic Teaching Quality Law, 2002) 25 experts appeared; in that of the LOE (2006), 43; and 50 appeared in the processing of the LOMCE (Organic Law for Improving Quality of Education, 2013). (See *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, numbers 569 and 587 from 2002; 375, 379, 396, 397, 398, and 399 from 2005; and 368, 370, 371, 373, 375, 377, and 379 from 2013, respectively.)

<sup>3</sup> 3.3.1. They ensure that the content of the regulations is appropriate for the policies they are intended to control, without distorting them.

3.3.2. They take care with the consistency, correctness, and accessibility of their legal drafting, avoiding obscure wordings and errors or contradictions, whether internal or in relation to other regulations.

3.3.3. They seek to align the greatest possible number of relevant agents from the educational system with the objectives of the regulations through dialogue.



3.3.4. They incorporate contributions from lower levels that improve the drafting of the regulations.

3.3.5. They promote bureaucratic streamlining in the conception, application, and development of the regulations, avoiding excessive, superfluous, or redundant production of regulations that asphyxiate the creative capacities of the agents of the system.

## References

- Adams, D., G. Kee, & L. Lin (2001). Linking research, policy, and strategic planning to education development in Lao People's Democratic Republic. *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*. AMACOM.
- Berggruen, N., & Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo xxi. Una vía intermedia entre occidente y oriente [Smart governance for the 21st century. A middle way between the West and the East]*. Taurus.
- BOCG (2020a). Congress of Deputies, series A, no. 7-3, of 19/11/2020. Report of the presentation. <https://bit.ly/3eD4xoY>
- BOCG (2020b). Senate, section I, No. 124-1062, of 12/17/2020. Amendments. <https://bit.ly/3FH1XtU>
- BOCG (2020c). Senate, Section I, No. 124-1110, of 12/17/2020. Veto proposals. <https://bit.ly/3mE4Vb9>
- BOCG (2020d). Senate, Section I, No. 126-1120, dated 12/21/2020. Amendments (continued). <https://bit.ly/3mI8XPE>
- Branch, G. F., Hanushek, E. A., & Rivkin, S. (2012). *Estimating the effect of leaders on public sector productivity: The case of school principals*. Working Paper 17803. National bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w17803>
- Burns, T., & Köster, F. (Eds.) (2016a). *Governing education in a complex world*. Educational Research and Innovation. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>
- Burns, T., & Köster, F. (2016b). Modern governance challenges in education. In T. Burns & 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). *Congress of Deputies' Journal of Sessions of 15 October 2020* (number 179, page 2). <https://bit.ly/3CVPdNG>
- CEOE (2017). *La educación importa. Libro blanco de los empresarios españoles [Education Matters. White Paper of Spanish employers]*. CEOE.
- Christmann, J. P. (2014). *The contribution of Organizational Intelligence in creating value in companies*. ISCT Business School. Instituto Universitário de Lisboa.
- Fazekas, M., & Burns, T. (2012). *Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education*. OECD Education Working Papers, no 67. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx21340-en>
- Finnish National Agency for Education (2017). *Education in Finland*. Finnish National Agency for Education.
- Gordon, J., Halasz, G., Krawczyk, M., Leney, M., Michel, M., Pepper, D., Putkiewicz, E., & Wi-niewski, J. (2009). *Key competences in Europe: Opening doors for lifelong learners across the school curriculum and teacher education. CASE Network Reports, 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*. Harvard Kennedy School.
- Haber-Veja, A., & Mas-Basnuevo, A. (2013). Inteligencia organizacional: conceptos, modelos y metodologías [Organisational intelligence: Concepts, models and methodologies]. *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., & Schiman, J. C. (2016). Dynamic effects of teacher turnover on the quality of instruction. *Economics of Education Review*, 55, 132-148.
- Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2019). *The economic benefits of improving educational achievement in the European Union: An up-*

- date and extension. European Commission. <https://op.europa.eu/s/uOse>
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2009). *The fourth way: The inspiring future of educational change*. Corwin.
- Harris, A., Jones, M. S., Adams, D., Perera, C. J., & Sharma, S. (2014). High-performing education systems in Asia: Leadership art meets implementation science. *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?* [Paper Presentation]. Building Teacher Quality: What does the research tell us ACER Research Conference, Melbourne, Australia. [https://research.acer.edu.au/research\\_conference\\_2003/4/](https://research.acer.edu.au/research_conference_2003/4/)
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*. Routledge.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and abuses of the concept of governance. *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., & Zoido-Lobato, P. (1999a). *Aggregating governance indicators. Working paper no 2195*. World Bank Policy Research.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobato, P. (1999b). *Governance matters. Working paper no 2196*. World Bank Policy Research.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobato, P. (2000). Governance matters. From measurement to action. *Finance & Development*, 37 (2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/pdf/kauf.pdf>
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2002). *Growth without governance. Working Paper no 2928*. World Bank Policy Research.
- Landeta, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre [The Delphi method. A forecasting technique for uncertainty]*. Editorial Ariel.
- Leithwood, K., & Sun, J. (2012). The nature and effects of transformational school leadership: A meta-analytic review of unpublished research. *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. *Journal of Educational Policy*, 25 (6), 739-747. <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2010.523793>
- López Rupérez, F. (1994). *La gestión de calidad en educación [Quality management in education]*. La Muralla
- López Rupérez, F. (1997). Complejidad y educación [Complexity and education]. *revista española de pedagogía*, 55 (206), 103-112. <https://revistadepedagogia.org/lv/no-206/complejidad-y-educacion/101400002067/>
- López Rupérez, F. (2012). Prólogo [Prologue]. In 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 [The governance of education systems. Foundations and orientations]*. Narcea Ediciones-UCJC Stamp.
- López Rupérez, F., García García, I., & Expósito Casas, E. (2017). *La calidad de la gobernanza del sistema educativo español. Un estudio empírico [The quality of governance in the Spanish education system. An empirical study]*. Universidad Camilo José Cela. <http://hdl.handle.net/20.500.12020/825>
- López Rupérez, F., & García García, I. (2020). España vs. Portugal en educación. Una aproximación sistémica [Spain vs. Portugal in education. A systemic approach]. *Revista Iberoamericana de Educación*, 84 (1), 193-215. <https://rieoei.org/RIE/article/view/4042>
- López Rupérez, F., García García, I., & Expósito Casas, E. (2020a). Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos [An analytical framework for the evaluation of the quality of governance of education systems]. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83 (1), 53-76. <https://doi.org/10.35362/rie8313672>
- López Rupérez, F., García García, I., & Expósito-Casas, E. (2020b). School leadership in Spain. Evidence from PISA 2015 assess-

- ment and recommendations. *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 [Approaches to education law]*. <https://bit.ly/3CXk10P>
- Morin, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe [Introduction to complex thinking]*. ESF Éditeur.
- OCDE (2001). *Analyse des politiques d'éducation. Chap. 1-2*. Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva. Hacer posibles las reformas [Education policy in perspective. Making reforms possible]*. OCDE-Santillana.
- OECD (2015). *Final NAEC synthesis. New approaches to economics challenges*. OECD. [www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf](http://www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf)
- OECD (2016). *Governing education in a complex world*. Educational Research and Innovation. OECD Publishing.
- OECD (2018). *Curriculum flexibility and autonomy in Portugal. An OECD review*. OECD. <https://bit.ly/33cX2jr>
- OECD (2019). *PISA 2018 Results (volume I): What students know and can do*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>
- OECD-CERI (2015). *Governing complex education systems (GCES)*. <https://oecdeditoday.com/governing-complex-education-systems/>
- Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education. *Spanish Official State Gazette*, 106, 4 May 2006. <https://bit.ly/3p2zPKK>
- Organic Law 8/2013, of 9 December, for the improvement of educational quality. *Spanish Official State Gazette*, 295, 10 December 2013. <https://bit.ly/314YPJ5>
- Organic Law 3/2020 of 29 December 2020, which amends Organic Law 2/2006 of 3 May on Education. *Spanish Official State Gazette*, 340, of 30 December 2020, pages 122868 to 122953. <https://bit.ly/3ra9FIr>
- Porrás, F. (2018). Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana [Canonical model, fundamental problems and urban governance]. *Open Insight*, 9 (15), 11-44.
- Real Academia Española (RAE) (2017). *Diccionario de la lengua española [Dictionary of the Spanish language]*. <http://www.rae.es>
- Reimers, F. M. (2021). *Reformas educativas del siglo xxi para un aprendizaje más profundo. Una perspectiva internacional [21st century education reforms for deeper learning. An international perspective]*. Narcea-UC-JC Stamp.
- Sahlberg, P. (2015). *Finnish lessons 2.0. What can the world learn from educational change in Finland?* Teachers College Press, Columbia University.
- Sebastián, C. (2016). *España estancada. Por qué somos poco eficientes [Spain stagnates. Why we are inefficient]*. Galaxia Gutenberg.
- Segovia Marco, A. (2015). La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes [Legislative technique in the drafting of preliminary draft laws]. *Gabilex*, 1, 5-44. [https://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/articulo\\_tecnica\\_legislativa\\_as.pdf](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. *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*. Department of Economics and Social Affairs.
- World Bank (1989). *From crisis to sustainable growth sub-Saharan Africa: A long-term perspective study*. The World Bank.
- World Bank (1992). *Governance and development*. The World Bank.
- World Bank (1994). *Governance. The World Bank's experience. Development in practice*. The World Bank.
- Yolles, M. (2005). Organisational intelligence. *The Journal of Workplace Learning*, 17 (1/2), 99-114.

### Author biography

**Francisco López Rupérez** has a Doctorate in Physical Sciences and holds a Secondary School Chair. He is currently Director of the Chair in Educational Policies at the Universidad Camilo José Cela. He has been Director of the Liceo Español de París, Director General of Educational Centres of Spain's Ministry

of Education, Culture and Sports, Secretary General for Education and Professional Training in the same ministry, and President of the State School Council. He has written more than a dozen books and over a hundred articles in Spanish and foreign journals.



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

# Table of contents

## Sumario

### The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21<sup>st</sup> century

#### *La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI*

Guest editor: Francisco López Rupérez

*Editor invitado: Francisco López Rupérez*

#### Francisco López Rupérez

Presentation: The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21<sup>st</sup> century

*Presentación: La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI*

3

### Studies and essays *Estudios y ensayos*

#### Francisco Esteban Bara, & Fernando Gil Cantero

The purposes of education and Spain's LOMLOE educational legislation: Controversial questions in educational action

*Las finalidades de la educación y la LOMLOE: cuestiones controvertidas en la acción educativa*

13

#### José Luis Gaviria, & David Reyero

The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE

*La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE*

31

#### Francisco López Rupérez

The competency-based curriculum approach. An analysis of the LOMLOE

*El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE*

55

#### José Luis Martínez López-Muñiz

The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach

*La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica*

69

#### Charles L. Glenn

Educational pluralism and vulnerable children

*Pluralismo educativo y niños vulnerables*

85

#### José Adolfo de Azcárraga

The new Spanish educational legislation: Why public education will not improve

*La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España*

111



## Testing and proposals *Investigaciones y propuestas*

---

**María Teresa Ballestar, Jorge Sainz, & Ismael Sanz**  
An economic evaluation of educational interventions in the LOMLOE: Proposals for improvement with Artificial Intelligence  
*Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE: propuestas de mejora con inteligencia artificial* **133**

**Francisco López Rupérez**  
The quality of governance of the education system.  
The case of the LOMLOE  
*La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE* **155**

**Inmaculada Egido Gálvez**  
Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective  
*La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional* **175**

**Samuel Gento Palacios, Raúl González-Fernández, & Ernesto López-Gómez**  
Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership  
*Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico* **193**

## Book reviews *Reseñas bibliográficas*

---

**Escámez-Sánchez, J., & Peris-Cancio J.-A. (2021).**  
*La universidad del siglo XXI y la sostenibilidad social [The 21<sup>st</sup> century university and social sustainability]* (Ramón Mínguez-Vallejos). **Grupo SI(e)TE Educación (2021).**  
*La calidad en la educación [Quality in education]* (José Antonio Jordán). **Santos-Rego, M. A., Lorenzo, M., & Mella, I. (2020).**  
*El aprendizaje-servicio y la educación universitaria. Hacer personas competentes [Service-learning and university education. Making competent people]* (Alexandre Sotelino Losada). **211**

This is the English version of the research articles and book reviews published originally in the Spanish printed version of issue 281 of the **revista española de pedagogía**. The full Spanish version of this issue can also be found on the journal's website <http://revistadepedagogia.org>.



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

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid