Universidad Camilo José Cela

La calidad de la gobernanza del sistema educativo español. Un estudio empírico

Francisco López Rupérez, Isabel García García, Eva Expósito Casas

Índice

Agradecimientos 3

1. Introducción 5

2. El concepto de gobernanza en los sistemas públicos 13
   - 2.1. Una aproximación general 13
   - 2.2. La gobernanza de los sistemas educativos 16
   - 2.3. Hacia una concepción moderna de la gobernanza 22

3. Complejidad, conocimiento y políticas educativas 29
   - 3.1. El contexto y sus requerimientos básicos 29
   - 3.2. Complejidad, conocimiento y políticas educativas 34
   - 3.3. Una gobernanza inteligente 38

4. El problema de la calidad de la gobernanza educativa en España. Una conjetura plausible 45
   - 4.1. Una visión general 45
   - 4.2. El estancamiento del sistema educativo español en materia de resultados. Algunas evidencias 49
     - 4.2.1. La brecha formativa de la población joven 50
     - 4.2.2. El abandono temprano de la educación o la formación 52
     - 4.2.3. La tasa de la población joven que ha completado, al menos, la educación secundaria superior 54
     - 4.2.4. Los resultados de PISA 55
   - 4.3. Los rangos de variación de los *inputs* y la respuesta del sistema en términos de *outputs* 58

5. Un estudio Delphi 61
   - 5.1. La elaboración de la versión inicial del cuestionario y sus bases conceptuales 62
   - 5.2. El estudio Delphi para el refinamiento del cuestionario sobre la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos 66
     - 5.2.1. Metodología 66

5.2.2. Resultados 70
5.2.3. Discusión 74

6. Una evaluación por expertos 81
6.1. Metodología 81
6.2. Resultados 83
6.2.1. Elementos descriptivos 83
6.2.2. Fiabilidad del instrumento 89
6.2.3. Correlación entre dimensiones 91
6.3. Discusión 94

7. Conclusiones y recomendaciones 99
7.1. Conclusiones 100
7.2. Recomendaciones 103

8. Referencias 105

Relación de figuras y tablas 115

Anexos 117
Anexo 1. Versión inicial del cuestionario 121
Anexo 2. Versión final del cuestionario 131
Anexo 3. Evaluación de los indicadores de la calidad de la gobernanza 141
Anexo 4. Panel de expertos 151

Agradecimientos

Los autores de este estudio expresan desde aquí su más sincero agradecimiento a aquellas personas e instituciones que han hecho posible la realización del presente estudio y su publicación. En primer lugar, a los componentes del panel de reputados expertos que, de una forma desinteresada, pusieron a disposición del proyecto su valioso tiempo, su competencia probada y su notable implicación. Con Xavier Gisbert da Cruz, Juan Antonio Gómez Trinidad, Pedro González Felipe, Roberto Mur Montero, Eugenio Nasarre Goicoechea, Luis Ricardo Navarro Candel, Alejandro Tiana Ferrer, María Castro Morera, Inmaculada Egido Gálvez, Samuel Gento Palacios, José Luis Gaviria Mendieta, Luis Lizasoain Hernández, Gregorio Luri Medrano, Concepción Naval Durán, Josu Agirre Bikuña, Alberto Arriazu Agramonte, José Manuel Arribas Álvarez, José Antonio Martínez Sánchez, Pilar Montero Montero, Raimundo de los Reyes-García Candel y Pilar de los Ríos Murillo, tenemos contraída una deuda de gratitud que, por su magnitud, muy probablemente seamos incapaces de satisfacer.

Nieves Segovia Bonet, presidenta de la Institución Educativa SEK, no solo se mostró enormemente receptiva a los resultados de la investigación, sino que, además, de un modo inmediato nos propuso su publicación. Samuel Martín Barbero, rector de la Universidad Camilo José Cela, Miguel Ángel Pérez Nieto, decano de su Facultad de Educación y Armando Huerta Moreno, director del Departamento de Comunicación y Relaciones Institucionales de dicha Universidad, apoyaron sin reservas la idea y, desde sus ámbitos respectivos, han contribuido a su materialización.

Finalmente, nuestras familias han comprendido, una vez más, los requerimientos de contenidos y tiempos de este tipo de proyectos y nos han apoyado generosamente en su realización.

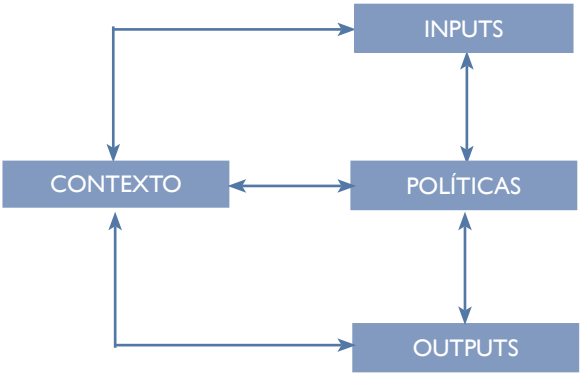
1. Introducción

El análisis de la problemática de la gobernanza, en tanto que capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas públicas, y su aplicación al ámbito de la educación pueden ser facilitados, desde un punto de vista tanto conceptual como operativo, por la adopción de un esquema descriptivo de carácter sistémico del tipo *inputs*, *políticas*, *outputs*, *contexto*.

En su aproximación más sencilla los *inputs* equivalen, en lo esencial, a los recursos materiales y humanos que, en el plano básicamente del gasto, se ponen a disposición del conjunto del sistema. Los *outputs* hacen referencia *prima facie* a los resultados del sistema educativo que derivan de la gestión institucional de los *inputs* y de la acción transformadora promovida por las políticas. De otro lado, el contexto –junto con su propia dinámica de cambio– envuelve el conjunto del sistema y condiciona de un modo sustantivo la cantidad y la calidad imprescindibles de los *inputs*, el repertorio de las políticas en acción así como su orientación o naturaleza, y, finalmente, la calidad de los resultados.

La figura 1.1 muestra, de un modo gráfico, el carácter integrado de dicho esquema y explicita las relaciones internas entre sus cuatro componentes. Así, el contexto influye sobre la movilización de los recursos con los que contará el sistema para su correcto funcionamiento; afecta a la concepción e implementación de las políticas que habrán de dar respuesta a los retos inducidos por sus cambios y por sus requerimientos; y, a la postre, incide sobre los *outputs* por diferentes vías, tanto directas como indirectas, y los condiciona. Por su parte, los *inputs* comprometen las políticas y éstas influyen considerablemente sobre la calidad de los resultados. Pero, a su vez, las políticas actúan sobre los *inputs*, a través de la orientación de las prioridades y del grado de eficiencia de su gestión; y los

Figura 1.1
Una visión integrada de los elementos capitales del sistema educativo



Fuente: elaboración propia.

outputs operan sobre las políticas, en términos de validación o de corrección, y lo hacen con una intensidad que dependerá del grado de inteligencia del que goce el sistema en su conjunto. Los sistemas inteligentes promueven, de un modo deliberado, este tipo de *feedback* que genera retornos positivos y mejora la calidad *outputs*. Finalmente, los resultados inciden retroactivamente sobre el contexto próximo en los planos social y económico, con efectos claramente positivos en el medio y largo plazos, si es que el sistema tiene éxito.

De conformidad con este esquema, el corazón de un sistema educativo reside en sus políticas y ese es también, como se verá con mayor precisión más adelante, el ámbito prioritario de la gobernanza y el núcleo de su marco conceptual. Resulta, por tanto, pertinente acercar la mirada a ese elemento central del sistema educativo para profundizar en su estructura interna. Cabe destacar, en este caso, los siguientes procesos clave vinculados a las políticas:

- Identificación de problemas prioritarios.
- Consiguiente formulación de políticas.
- Implementación.

– Evaluación.

Hay una dimensión básica del funcionamiento de los sistemas educativos que es asegurado por la propia actividad de los aparatos burocráticos, instrumentos de todo estado moderno que, si están suficientemente desarrollados, son capaces de gastar, con relativa eficacia, los recursos asignados. Así, prevén y atienden las necesidades del servicio educativo, en términos de personal, de instalaciones, de dotaciones materiales y de organización, con el fin de asegurar la escolarización en unas condiciones suficientemente satisfactorias. Esta circunstancia desfigura, en ocasiones, la imagen relativa al funcionamiento del conjunto del sistema y lo hace en el sentido de que facilita el que los *inputs* sean considerados como si fuesen *outputs* y se presenten a la ciudadanía como resultados. Particularmente en el caso de los países desarrollados ese planteamiento es netamente insuficiente y, en ausencia de políticas efectivas, contribuye solo de un modo marginal a la mejora. Éste es, con toda probabilidad, uno de los mecanismos subyacentes al estancamiento de algunos sistemas educativos porque las burocracias clásicas no están ni concebidas ni suficientemente entrenadas para innovar; son, por lo general, resistentes a los cambios cuyo impulso corresponde a instancias superiores de decisión, impulso que ha de ser efectuado sobre la base de una visión, una misión y unos valores orientados a preparar el futuro de la educación y a promover su mejora.

Pero si el núcleo de la gobernanza son las políticas, las cuestiones relativas a su concepción, su formulación, su implementación y su evaluación habrán de desempeñar un papel fundamental a la hora de lograr una buena gobernanza, una gobernanza de calidad de los sistemas de educación y de formación.

Sin embargo, la generación de evidencias empíricas sobre la gobernanza y sobre su nivel de calidad se enfrenta con algunas limitaciones derivadas de la dificultad intrínseca de la tarea. En el ámbito genérico del sector público, la producción de un sistema de indicadores se suele apoyar en datos objetivos procedentes de bases de datos de organismos o instituciones internacionales sobre diferentes aspectos sociales, políticos o económicos que pueden ser aprovechadas para tal fin. Esa captación de datos se produce, por lo general, de conformidad con un modelo previamente definido de categorías y subcategorías de indicado-

res[1]. Ello permite comparaciones fiables entre países y otorga esa seguridad que proporcionan las medidas objetivas.

En el caso que nos ocupa, tal cosa no es posible entre otras razones porque, en los países desarrollados, el núcleo de la buena gobernanza de sus sistemas educativos estriba, principalmente, en la calidad de los procesos y de las políticas, lo que termina manifestándose en la calidad de los resultados. Y aun cuando, en las dos últimas décadas, se hayan producido muy notables avances en la determinación de los *inputs* de los sistemas educativos, en la cuantificación de las variables de contexto, y en la evaluación de los correspondientes resultados[2, 3], –tanto de tipo *outputs*[4, 5, 6] como de tipo *outcomes*[7]– , lo relativo a las políticas sigue siendo esa 'caja negra', con frecuencia impenetrable, que oculta en buena medida lo que sucede en el interior del sistema. Por tanto, en el momento actual, la única manera de establecer un sistema de indicadores de buena gobernanza consiste en recurrir, del modo más riguroso posible, a 'indicadores subjetivos' reflejados en los correspondientes cuestionarios.

No obstante las posibles limitaciones de las evaluaciones sobre la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos basadas en indicadores subjetivos, en el presente trabajo se ha procurado atemperar aquéllas mediante dos actuaciones que pretenden operar tanto sobre la validez como sobre la fiabilidad del instrumento de evaluación. Para lo primero, se ha establecido previamente un marco conceptual relativamente completo cuya elaboración reposa en una revisión bibliográfica significativa sobre la gobernanza y que integra un enfoque clásico con otras aproximaciones modernas al concepto y a sus exigencias. Para lo segundo,

1 United Nations (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review.* Department of Economics and Social affairs. Nueva York.

2 OECD (2016). *Education at a Glance 2016. OECD Indicators*. OECD Publishing. Paris. <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>.

3 European Commission (2017). *Education and Training Monitor*. <ec.europa.eu/education/monitor>.

4 OECD (2014). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*. OECD Publishing. Paris. <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-i.htm>.

5 Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). <https://nces.ed.gov/timss/>.

6 The Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS). <https://nces.ed.gov/surveys/pirls/>.

7 CERI-OECD (2007). *Understanding the Social Outcomes of Learning*. OECD. Paris.

se ha recurrido a la opinión de un grupo externo de expertos empleando una metodología Delphi y a su tratamiento cuantitativo dirigido a medir la consistencia interna del instrumento de evaluación. Este proceso organizado de consulta ha contribuido, asimismo, a incrementar la validez del instrumento, en la medida en que ha permitido refinar su grado de adecuación a los conceptos –categorías y subcategorías de ítems– que están siendo evaluados[8].

Cabe, en este punto, traer a colación una observación que se subraya en el trabajo de la ONU, antes referido, y que reproduce el resultado de un estudio efectuado para el Banco Mundial por Kaufmann y colaboradores (2003). Según dicho estudio, cuando se compara un solo indicador objetivo con otro subjetivo agregado que mejor le corresponda, los autores encuentran, de un modo sorprendente, que la desviación estándar implicada en la medida del error es mucho más alta para el indicador objetivo que para el indicador subjetivo[9].

La metodología Delphi ha sido utilizada, con frecuencia, para la selección, identificación o validación de indicadores de gobernanza en el ámbito de la gestión universitaria[10, 11] y en el de la salud[12, 13], pero son escasos los estudios sobre indicadores de calidad de la gobernanza en el área propia de los sistemas educati-

8 Boulkedid, R.; Abdoul, H.; Loustau M.; Sibony, O.; Alberti, C. (2011). «Using and reporting the Delphi Method for Selecting Healthcare Quality Indicators: Systematic Review». *PLOS ONE* 6(6) e 20476. Doi:10.1371/journal.pone.0020476.

9 Kaufmann D.; Kraay A.; Mastruzzi M. (2003). *Governance Matters III: governance indicators for 1996-2002*, The World Bank Institute, Draft for comment. <info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govmatters3.pdf >.

10 Ngoc Quyen, D. T. (2014) «Developing university governance indicators and their weighting system using a modified Delphi method». *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 141:828-833. Doi:10.1016/j.sbspro.2014.05.144.

11 García Aracil, A.; Palomares Montero, D. (2012). «Indicadores para la evaluación de las instituciones universitarias: validación a través del método Delphi». *Revista Española de Documentación Científica*, 35, 1, enero-marzo, 119-144. Doi: 10.3989/redc.2012.1.863.

12 Varela-Ruiz, M.; Díaz-Bravo, L.; García-Durán, R. (2012). «Descripción y usos del método Delphi en investigaciones del área de la salud». *Investigación en Educación Médica*, 1(2): 90-95.

13 Boulkedid, R.; Abdoul, H.; Loustau M.; Sibony, O.; Alberti, C. (2011). *Ibid*.

vos[14, 15], y no existe ninguno que incorpore un enfoque inspirado en los elementos básicos de las teorías de la complejidad.

El presente trabajo se ha organizado, junto con esta Introducción, en dos partes bien diferenciadas. En la parte primera se incluye una aproximación conceptual a la idea de gobernanza y a sus exigencias que se organiza en tres capítulos.

En el capítulo 2 se efectúa, en primer lugar, un recorrido, no exhaustivo pero sí significativo, por la evolución de la idea de gobernanza en el sector público que termina transponiéndose al ámbito de la educación. A continuación, se elabora una descripción de las claves de la buena gobernanza de los sistemas educativos que se inspira en el 'paradigma de la complejidad', de conformidad con las aportaciones más recientes de la literatura especializada. La primera es considerada en este estudio como una 'aproximación clásica', frente a la segunda que se identifica con una 'aproximación moderna'.

En el capítulo 3 se aborda el papel decisivo del conocimiento en el logro de una gobernanza educativa de calidad, de conformidad con las exigencias que un contexto complejo y dinámico traslada a los sistemas de educación y de formación y a sus responsables políticos. Sobre esa base, se caracteriza lo que es considerado por los autores como una 'gobernanza inteligente'.

Esos tres enfoques de la gobernanza educativa –la 'aproximación clásica', la 'aproximación moderna' y la propia de una 'gobernanza inteligente'– conforman lo esencial del marco conceptual que, una vez integrado, servirá de base para la posterior elaboración del sistema de indicadores en su versión inicial.

En el capítulo 4 se plantea como problema la cuestión de la calidad de la gobernanza educativa en España a la luz del análisis de los *outputs* del sistema y de su tendencia al estancamiento en la última década, y se elabora una conjetura o hipótesis plausible que postula la influencia de dicho factor como una variable explicativa relevante de nuestro estancamiento en materia de resultados.

14 Lewis, M.; Pettersson, G. (2009). «Governance in Education: Raising Performance». World Bank. <siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1239047988859/GAC_in_education_master_12_April_2009.pdf>.

15 Brewer, D. J.; Smith, J. (2008). «A Framework for Understanding Educational Governance: The Case of California». *Education Finance and Policy*. Vol. 3, n.º1, pp. 20-40.

La segunda parte recoge todas las aportaciones de naturaleza empírica establecidas *exprofeso* para el presente estudio. Así, en el capítulo 5 se presenta la elaboración de un sistema de indicadores como instrumento de medida de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos mediante un estudio Delphi. En dicho capítulo se describe, en primer lugar, la construcción de la versión inicial del sistema de indicadores efectuada sobre la base de la caracterización de cada una de las tres aproximaciones definidas en la primera parte y de una integración coherente de las mismas que disuelve las redundancias. A continuación, se describe la aplicación de la metodología Delphi a partir de dicha versión inicial y se muestran y analizan sus resultados.

En el capítulo 6 se presenta, a modo de estudio exploratorio, la aplicación de la herramienta descrita en el capítulo anterior a los tres grupos de actores prefigurados en el panel de expertos del estudio Delphi: el de responsables políticos, el de investigadores universitarios experimentados y el de directores solventes de Instituto de Educación Secundaria. Seguidamente, se exponen los resultados obtenidos para tales grupos, desagregados y conjuntamente considerados, y se procede a una discusión detallada de los mismos analizando hasta qué punto son o no compatibles con la hipótesis de partida.

Finalmente, el capítulo 7 resume las conclusiones principales del trabajo y plantea un conjunto de recomendaciones, derivadas de aquéllas, que pretenden aportar una contribución de interés para la mejora de nuestro sistema educativo.

2. El concepto de gobernanza en los sistemas públicos

El término 'gobernanza' es heredero directo del correspondiente inglés –*governance*– que ha venido siendo empleado, desde hace mucho tiempo, en el mundo anglosajón para referirse al «ejercicio de la autoridad en una esfera determinada»[1]. No obstante, desde principios de los noventa del pasado siglo, el concepto correspondiente se ha introducido con una fuerza renovada en los ámbitos académicos, en el de los organismos internacionales e incluso, aunque en menor medida, en el vocabulario de los entornos del gobierno, particularmente de los países más desarrollados. Más recientemente, las reflexiones teóricas deudoras de las teorías de la complejidad y de su correspondencia con la realidad social observable han introducido nuevas perspectivas sobre el concepto: en unos casos han añadido nuevos atributos y, en otros, han desarrollado desde esa óptica teórica algunos rasgos de algún modo presentes en la versión 'clásica' del concepto.

2.1. Una aproximación general

Procede, en este punto, efectuar un recorrido no exhaustivo pero sí significativo de la evolución del concepto clásico de gobernanza y de sus matices o concreciones principales, pasando revista a una serie de aportaciones presentadas en su orden cronológico. Este análisis, si bien parcial, revela finalmente una cierta circularidad, o autoconsistencia, lo que avala el carácter significativo de la aproximación.

1 Hewitt de Alcántara, C. (1998). «Uses and Abuses of the Concept of Governance». *International Social Science Journal*, 50(1): 105-113.

En la literatura especializada se otorga un valor seminal a la atención prestada, hace ya un cuarto de siglo, al concepto de gobernanza por parte del Banco Mundial y a la vinculación de dicho concepto con el de desarrollo humano[2, 3]. Esta preocupación teórica tenía unas consecuencias prácticas indudables para la institución, a la hora de hacer lo más eficaces y lo más eficientes posible sus ayudas financieras a los países en vías de desarrollo y de asegurar la sostenibilidad de sus programas y proyectos[4]. Se basaba en la percepción fundada de que un condicionante severo de los efectos de sus actuaciones en estos países era la calidad de la acción de sus respectivos gobiernos. A esta misma conclusión llegaron otros organismos internacionales como UNESCO u OCDE –con finalidades o programas establecidos de cooperación norte-sur– para incrementar la eficacia de los recursos invertidos en ayuda al desarrollo.

Según la definición del Banco Mundial[5]:

«Gobernanza es la manera mediante la cual se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo».

Junto con esta definición, la institución identificó tres aspectos básicos de la gobernanza[6]:

a) La forma del régimen político.

b) El proceso mediante el cual la autoridad es ejercida en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo.

c) La capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y ejercer sus funciones.

2 World Bank (1989). *From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa: a long-term perspective study*. Washington, D.C.: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/From-crisis-to-sustainable-growth-sub-Saharan-Africa-a-long-term-perspective-study>

3 World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank. <documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>.

4 World Bank (1994). *Governance - the World Bank's experience. Development in practice*. Washington, D.C.: The World Bank. <documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience>.

5 World Bank (1992). *Ibid*, p. 52.

6 World Bank (1994). *Ibid,* p. xiv.

Algunos años después, y sin renunciar completamente a esa idea general contenida en la definición del Banco Mundial, Cynthia Hewitt de Alcántara –a la sazón alta funcionaria de la ONU en materia de desarrollo social– refuerza la dimensión política y social del concepto al afirmar 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»[7].

Tan solo un año más tarde Daniel Kaufmann y colaboradores publican sendos trabajos de investigación para el Banco Mundial en los que muestran empíricamente que diferentes aspectos o dimensiones de la calidad de la gobernanza explican lo que ellos llaman el 'dividendo del desarrollo', medido por el nivel de ingresos *per capita* una vez corregidas las diferencias debidas a las distintas magnitudes de poder de compra de los países considerados (US$ ppp)[8, 9]. Tomando en consideración los resultados de dicho trabajo empírico, los autores definen 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»[10].

7 Hewitt de Alcántara, C. (1998). *Ibid,* p. 105.

8 Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobatón, P. (1999a). «Aggregating Governance Indicators». *World Bank Policy Research*, *Working Paper* n.º 2195. (Washington). <www.worldbank.org/wbi/governance>.

9 Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobatón, P. (1999b). «Governance Matters». *World Bank Policy Research*, *Working Paper* n.º 2196. (Washington). <www.worldbank.org/wbi/governance>.

10 Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobatón, P. (2000). «Governance Matters. From Measurement to action». *Finance & Development.* June, p. 10.

En el año 2007 la ONU edita un trabajo de revisión bibliográfica sobre los indicadores de gobernanza pública[11] y, aunque asume lo esencial del concepto previo de gobernanza especificado por el Banco Mundial, lo identifica como «las tradiciones y las instituciones mediante las cuales la autoridad es ejercida en un país para el bien común» (pág.3) e incorpora, a un tiempo, la doctrina de la Comisión Europea en el sentido de que la gobernanza «(…) concierne a la capacidad del Estado para servir a los ciudadanos y a otros actores, así como a la manera en la que las funciones públicas son desempeñadas, los recursos públicos son gestionados y los poderes públicos de carácter regulatorio son ejercidos» (pág.3). Por otro lado, se pone explícitamente el acento en la gobernanza pública, por contraposición a la aplicación del concepto a organizaciones de carácter privado, aun cuando considera que la buena gobernanza pública sirve de soporte a una buena gobernanza corporativa. Asimismo, asume la caracterización efectuada con anterioridad por Graham *et al*.[12], en el sentido de distinguir entre la gobernanza política, la gobernanza social y la gobernanza económica y de destacar su interdependencia –la gobernanza social proporciona el fundamento moral, la económica el material y la política garantiza el orden y la cohesión social– . Pero, además, va más allá de los aspectos conceptuales para centrar la atención en la calidad y en su evaluación, a través de un conjunto de indicadores coherente con el propio concepto.

2.2. La gobernanza de los sistemas educativos

La traslación de este marco conceptual al ámbito propio de la educación ha sido asumida – entre otros por la OCDE– sin mayores dificultades, toda vez que el concepto de gobernanza pública ya había adquirido rasgos suficientemente pertinentes como para ser traspuesto al terreno de las políticas educativas. De este modo, se han aportado formulaciones del concepto que añaden tan solo algunos matices o rasgos complementarios. Así, por ejemplo en el n.º 67 de su serie *OECD*

11 United Nations (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. Department of Economics and Social affairs. Nueva York.

12 Graham, J.; Amos, B.; Plumptre T. (2003). «Principles for Good Governance in the 21st century». *Policy brief* n.º 15. Institute on Governance. <iog.ca>.

Education Working Paper, Fazekas y Burns[13] establecen que «(…) la gobernanza se refiere al proceso de gobierno de las sociedades en una situación donde ningún actor individual puede reclamar un dominio absoluto» y destacan a este respecto cuatro de las actividades claves del Estado[14]: (1) articular un conjunto común de prioridades para la sociedad; (2) dotarle de coherencia, (3) dirección y (4) 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; aspecto éste que será retomado por la OCDE posteriormente al abordar el análisis comparado de políticas educativas. Así, en su reciente publicación *Política educativa en perspectiva. Hacer posible las reformas*[15] las autoras del informe precisan,

> «La gobernanza se refiere no sólo a las estructuras formales de un sistema, sino también a cómo los gobiernos fijan prioridades e interacciones entre las partes implicadas para moldear el éxito de la política».

Esta caracterización enfatiza en dos aspectos que enriquecen el concepto de gobernanza y su aplicación al ámbito educativo. En primer lugar, se destaca la importancia de establecer un conjunto pertinente y bien seleccionado de prioridades porque la eficacia de la acción de gobierno así lo requiere[16]. Pero, además, y en línea con la advertencia de Cynthia Hewitt, se subraya el papel de una gestión inteligente de las interacciones entre las partes implicadas como condicionante del éxito de las políticas. En esta misma línea abunda el citado trabajo de la ONU cuando, entre las dimensiones nucleares de la gobernanza con vistas a la definición de un sistema de indicadores, señala, junto con la eficiencia y la transparencia, la participación que es considerada como una fuente de legitimidad en los niveles regional y local[17].

13 Fazekas, M.; Tracey, B. (2012). «Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education». *OECD Education Working Papers*, n.º 67, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx2l340-en>.

14 Pierre J.; Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Plagrave. Macmillan.

15 OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva. Hacer posibles las reformas*. p. 37. OCDE-Santillana. Madrid.

16 López Rupérez, F. (2014). *Fortalecer la profesión docente. Un desafío crucial*. Cap. 2. Narcea Ediciones. Madrid.

17 United Nations (2007). *Ibid*.

A modo de síntesis de esta evolución del concepto clásico, que desemboca finalmente en el ámbito de la Educación, cabe destacar los siguientes rasgos más sobresalientes de la noción de gobernanza en materia educativa:

a) Es el proceso de gobierno del sistema educativo de un país para el logro del bien común.

b) Comprende el conjunto de actuaciones que permiten concebir, formular, implementar y evaluar las políticas –incluyendo la acción regulatoria– , a fin de gestionar los recursos disponibles de un modo eficiente, atender las expectativas razonables de los ciudadanos y preparar el futuro social y económico del país.

c) Supone el establecimiento de prioridades y la definición de mecanismos específicos de rendición de cuentas.

d) Incluye los procedimientos de selección, evaluación y sustitución de los responsables.

e) Contempla su impacto en el ámbito privado, la existencia de múltiples y diferentes actores e intereses, sus interacciones y la búsqueda de consensos básicos entre ellos.

f) Presta atención a la participación de las partes implicadas.

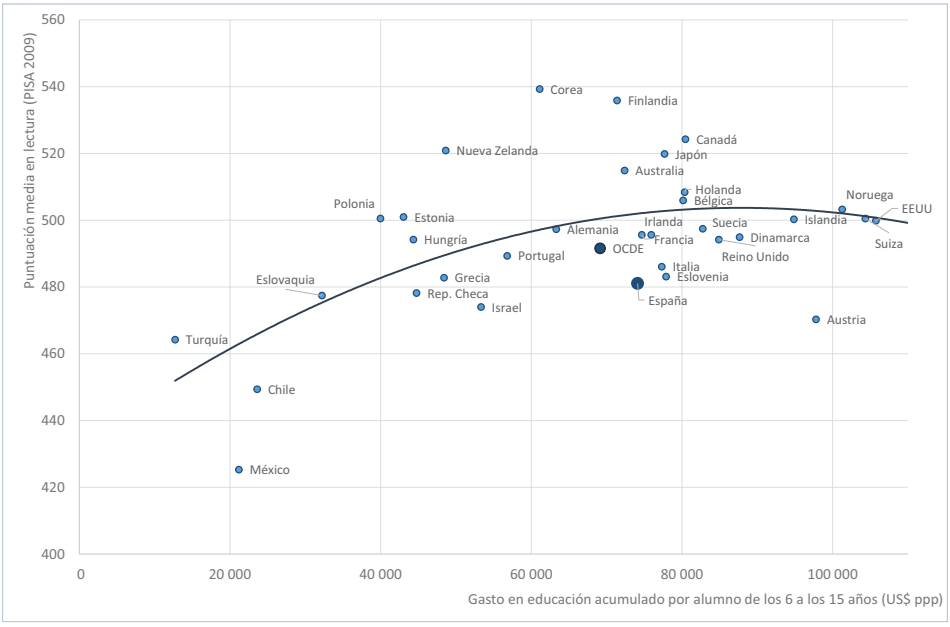
El camino que conecta el ámbito de la definición de la noción de gobernanza con el de su aplicación práctica pasa, necesariamente, por otra aproximación conceptual que está de algún modo implícita en la conceptualización de partida, pero que resulta imprescindible explicitar con vistas a la medida, es decir, a su evaluación. Se trata de avanzar en la caracterización de lo que es una 'buena gobernanza' o, lo que es lo mismo, una gobernanza de calidad.

Para progresar justamente en esta dirección, el Banco Mundial perfiló en qué estriba una buena gobernanza del siguiente modo[18]:

> «La buena gobernanza se caracteriza por una producción de políticas predecible, abierta y transparente; una burocracia imbuida de un *ethos*

18 World Bank (1994). *Ibid*, p. vii.

Figura 2.1
La curva de eficiencia obtenida a partir de los resultados de PISA 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por PISA 2009 (Tabla I.2.3 y Tabla IV.3.21b).

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».

Esa visión de la 'buena gobernanza', que incide en las características de los factores clave a un cierto nivel de generalidad, es complementada por la visión aún más general de la ONU[19] que considera que «(...) 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». La visión de buena gobernanza por parte de la ONU converge,

19 United Nations (2007). *Ibid*, p. 4.

no obstante, con la del Banco Mundial cuando la considera participativa, transparente y responsable e implica tanto a las instituciones del Estado como a las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

La eficiencia constituye uno de los factores presentes en buena parte de los modelos de evaluación de la calidad de la gobernanza pública. Al hilo de ese rasgo fundamental cabe introducir una reflexión, efectuada sobre una base empírica, acerca de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos y de algunos de sus condicionantes.

La figura 2.1 muestra la relación entre los *inputs*, medidos en este caso por el gasto acumulado por alumnos desde los 6 hasta los 15 años, una vez ajustada la paridad de poder de compra (US$ ppp), y los *outputs*, expresados en las puntuaciones obtenidas en las pruebas de lectura de la edición 2009 del programa PISA de la OCDE –curva de eficiencia–, sobre un conjunto de países con diferencias notables en su nivel de desarrollo. La pendiente de la curva en un punto dado de la gráfica constituye una medida de la eficiencia para un sistema con el nivel del *input* correspondiente a dicho punto. El análisis de la variación de la eficiencia con el aumento de la magnitud de los *inputs* pone de manifiesto su carácter no lineal y nos advierte de los cambios, en cuanto a las exigencias de una buena gobernanza, que se producen en función del nivel de desarrollo de un país medido, de un modo aproximado, por el gasto educativo por alumno que es capaz de movilizar. Resultados similares se encontraron por los autores trabajando sobre los resultados de las pruebas de matemáticas de PISA 2012[20], y previamente por UNESCO[21] a partir de los datos de PISA 2000 en lectura.

A lo largo del tercio inferior del rango de gasto considerado, la repercusión del incremento de *inputs* en el correspondiente incremento de *outputs* es notable, de modo que la cantidad de recursos que se pone a disposición del sistema y su correcta administración resultan cruciales a la hora de caracterizar una buena gobernanza. En ese tramo, esa 'burocracia imbuida de un *ethos* profesional', a la

20 Consejo Escolar del Estado (2014). *Informe 2014 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2012_2013*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Madrid. <www.mecd.gob.es/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2014.html>.

21 UNESCO (2004). *Education for All. The Quality Imperative. EFA Global Monitoring Report 2005,* p. 119. UNESCO. París. <unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137333e.pdf>.

que se refería el Banco Mundial, resulta crucial como factor decisivo de calidad de la gobernanza: se ha de tender a un incremento de recursos y se han de gestionar bien, desde la seguridad de que ello se traducirá en un aumento notable del bien común. No es de extrañar, por tanto, que organismos internaciones de cooperación como UNESCO hayan puesto tanto el acento en la capacitación –'capacity building'– de los empleados públicos de aquellos países en desarrollo, receptores de ayudas internacionales en el ámbito de la educación, en tanto que proceso de adquisición de conocimientos y de competencias para una gestión eficaz de los recursos en el seno de las administraciones públicas.

Sin embargo, la pendiente disminuye progresivamente con el incremento de gasto hasta el punto de que, a partir de cierto umbral, grandes incrementos del lado de los *inputs* producirán, en el mejor de los supuestos, pequeños incrementos del lado de los *outputs*[22]. Este es el caso de los países con mayor nivel de desarrollo en los cuales el logro de una buena gobernanza requerirá operar no sólo sobre el profesionalismo de los aparatos burocráticos en la gestión de los recursos, sino también y muy particularmente sobre esos otros aspectos de la gobernanza más sutiles, más elaborados y más difíciles de lograr que se han descrito más arriba, tales como los procedimientos de selección de los responsables políticos, una correcta definición de las prioridades, la calidad de la concepción, implementación y evaluación de las políticas correspondientes, la calidad de la acción regulatoria y de la producción normativa, el acierto en la gestión de las interacciones con los sectores implicados, etc. En tales casos, el enfoque burocrático ha de ser necesariamente complementado, de una forma sustantiva, con un enfoque post-burocrático basado en las personas y en el conocimiento.

Una conclusión similar, aunque relativa a un mayor nivel de concreción, ha obtenido la consultora internacional McKinsey & Company a la hora de identificar, sobre bases empíricas, distintos repertorios de políticas concretas de mejora de los sistemas educativos, en función de los diferentes grados de desarrollo de

22 López Rupérez, F. (2009). «La Educación Secundaria en España». *Investigación y Ciencia*, agosto pp. 82-89.

los veinte países analizados, expresados mediante sus respectivos grados de eficacia en materia educativa[23].

Otro ejemplo, de naturaleza diferente, de aplicación de los rasgos fundamentales de una buena gobernanza al ámbito educativo deriva de la identificación cierta que refiriéndose, *prima facie*, al sistema educativo francés hizo Jacques Lesourne de la educación nacional como una 'zona de conflictos'[24] –conflictos con la base docente, conflictos con los padres, conflictos con alumnos y estudiantes, conflictos con las empresas, etc.–. Ello conecta con esa caracterización del ámbito de la gobernanza, efectuada por Cynthia Hewitt y citada más arriba, como «un campo en el que concurren muchos y diferentes intereses». Recurriendo al lenguaje popular, cabría decir que la gobernanza de la educación es muy probablemente 'un lío'. Justamente por ello, se requiere operar desde la acción de gobierno con criterios de óptima exigencia y máximo acierto sobre cada uno de sus factores básicos de calidad y, prioritariamente, sobre aquéllos que resultan críticos.

2.3. Hacia una concepción moderna de la gobernanza

Frente a la noción clásica de gobernanza, un nuevo paradigma ha emergido muy recientemente[25, 26] de la mano de las teorías de la complejidad[27]. A pesar de que

23 McKinsey & Company (2010). *How the world´s most improved school keep setting better*. <www.mckinsey.com>.

24 Lesourne, J. (1993). *Educación y Sociedad. Los desafíos del año 2000*. Gedisa editorial. Barcelona.

25 Snyder, S. (2013). «The simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform Through the Lens of Complexity Theory», *OECD Education Working Paper* n.º. 96, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.178775k3txnpt1lnr-en>.

26 Burns, T; Köster, F (eds.) (2016a). *Governing Education in a Complex World.* Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.

27 Alhadeff-Jones, M. (2008). «Three Generations of Complexity Theories». *Educational Philosophy and Theory,* vol. 40, n.º 1, pp. 66-82. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1469-5812.2007.00411.x>.

estas teorías tienen sus antecedentes en la Física y en la Biología[28, 29, 30] pronto se extendieron a las ciencias sociales y en particular a la Economía[31]. Esta circunstancia llevó a algunos autores[32], a finales del pasado siglo, a postular la transposición, a un nivel alto de generalidad, de ese marco teórico al ámbito educativo desde la apreciación fundada de que la Educación es un ejemplo de sistema altamente complejo[33].

Para Levy-Leblond[34] los sistemas complejos conjugan una 'heterogeneidad estructural', en el sentido de que se manifiesta en ellos la existencia de una estructura jerarquizada en niveles de organización, con una 'reciprocidad funcional' que alude a acciones recíprocas entre elementos y entre niveles, a circuitos de retroalimentación y, en general, a conexiones causales de carácter circular. Es precisamente la presencia de estos bucles causales el elemento responsable de la aparición de procesos no lineales que aceleran el tiempo propio y contribuyen a generar complejidad en el interior del sistema. En estas circunstancias, y como hemos señalado en otro lugar[35], el tiempo se abre, la causalidad se cierra y un nuevo diálogo de naturaleza no cartesiana se instaura entre el todo y las partes. Este diálogo da lugar a la 'emergencia', como fenómeno característico de los sistemas complejos, en virtud del cual la interacción entre los elementos de un sistema puede generar realidades, comportamientos o propiedades en el todo, inesperados o impredecibles, que no estaban contenidos en las partes aisladamente consideradas.

28 Prygogine, I.; Stengers, I. (1990). *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia.* Alianza Editorial. Madrid.

29 Nicolis, G.; Prygogine, I. (1994). *La estructura de lo complejo*. Alianza Editorial. Madrid.

30 Von Bertalanffy, L. (1992). *Perspectivas de la teoría general de sistemas*. Alianza Editorial. Madrid.

31 Fernández Díaz, A. (1994). *La economía de la complejidad. Economía dinámica caótica*. McGraw-Hill. Madrid.

32 López Rupérez, F. (1997). «Complejidad y Educación». *Revista española de pedagogía.* Año LV nº 206, enero-abril, pp. 103-112.

33 Lesourne, J. (1990). *Ibid.*

34 Levy-Leblond, J. M. (1991). «La physique, une science sans complexe?» En *La complexité, sous la dir.* de F. Fogelman, E. Seuil, Paris.

35 López Rupérez, F. (2001). *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. Cap. 3 «Globalización y complejidad». Editorial La Muralla. Madrid.

Desde una óptica descriptiva similar, Snyder[36] cita la definición de Kaput *et al.* para identificar algunos de los rasgos nucleares que son característicos de un sistema complejo:

- «El comportamiento de componentes interconectados no es explicado por las propiedades de tales componentes, sino que más bien emerge de la interacción entre ellos.
- El sistema es no lineal y se basa en el *feedback* para moldear y dar forma a su evolución.
- El sistema opera sobre la escala de tiempo y niveles múltiples simultáneamente».

El incremento de la complejidad de los sistemas sociales deriva, entre otros, de los siguientes fenómenos, cuya presencia en el último cuarto de siglo no ha hecho más que aumentar. De un lado, una aceleración del tiempo histórico que se manifiesta en una evolución progresiva, de naturaleza no lineal, de algunos de sus rasgos sustantivos de carácter social y económico. De otro, una apertura de las sociedades modernas que no sólo concierne al abatimiento de barreras entre países sino que alcanza a su interior y afecta a sus individuos, a sus estructuras y a sus instituciones intermedias y de base, generando en ellos rápidos procesos de transformación.

Ambos factores de cambio están relacionados entre sí y vinculados al desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y a su impacto sobre la generación de la llamada sociedad de la información, convertida ya en sociedad digital. Así, el incremento fenomenal de los flujos de información a la vez que estimula los procesos de apertura de las sociedades que los soportan, las 'complexifica'. Los intercambios tecnológicos desembocan en cambios culturales; las relaciones e influencias recíprocas tejen redes de diversa naturaleza –apoyadas con extrema facilidad en sólidos soportes tecnológicos– entre los individuos, entre las organizaciones y entre los países. Y a la multiplicidad de componentes y

36 Snyder, S. (2013). «The Simple, the Complicated, and the Complex: Educational reform Through the Lens of Complexity Theory». *OECD Education Working Papers*, n.º 96, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>.

de niveles –incrementada por efecto de procesos autoorganizativos– se suma la multiplicidad de las interacciones y su diversidad para definir un panorama social altamente complejo[37]. Tales fenómenos, a la vez que contribuyen a la generación de la complejidad social son alimentados por ella en una suerte de bucle causal.

A estos rasgos característicos del contexto general se suman, en el ámbito educativo, otros que, junto con los anteriores, afectan a la gobernanza de la Educación. Burns y Köster[38] han descrito y subrayado algunos de ellos en los términos que se resumen a continuación.

El sistema educativo es un sistema multinivel y el alineamiento de todos sus componentes y niveles (individual, institucional y social) y su propia gobernanza constituyen un importante desafío, justamente por la tendencia a la descentralización que viene protagonizando una buena parte de los países desarrollados. Este tipo de política, que surge como respuesta a la complejidad de la gobernanza, se convierte, a su vez, en una fuente generadora de complejidad.

La Educación, como institución social, refleja la elevada y creciente diversidad presente en las sociedades modernas en lo tocante a valores, a identidades y a expectativas. Por otra parte, los Ministerios de Educación ya no son los únicos protagonistas del gobierno de los sistemas educativos sino que una pluralidad de partes implicadas (otros ministerios, medios de comunicación, organizaciones profesionales y sindicales, profesores, padres y los propios alumnos) operan en el mismo terreno de juego y tienen cada vez una voz más importante, razón por la cual el diálogo y la negociación se convierten –como ya advirtiera Cynthia Hewitt hace un cuarto de siglo desde una perspectiva clásica de la gobernanza– en importantes, vale decir decisivos, mecanismos de gobierno.

A todo lo anterior merece la pena añadir un rasgo característico del sistema educativo que incrementa su complejidad y añade dificultad a su gobernanza. En palabras de Burns, T. y Köster, F.[39]:

37 López Rupérez, F. (1997). *Ibid*.

38 Burns, T.; Köster, F. (2016b). «Modern governance challenges in education» en *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.

39 Burns, T.; Köster, F. (2016b). *Ibid*, p. 22.

> «La Educación es un campo con unas creencias *a priori* fuertes, intensamente vinculadas a nuestras identidades y a nuestras experiencias (…) que producen opiniones sobre lo que funciona y lo que no, no alineadas con los hallazgos de la investigación».

El Proyecto GCES (*Governing Complex Education Systems*)[40] del CERI de la OCDE ha identificado tres elementos centrales para una gobernanza moderna y exitosa:

- La construcción de capacidades.
- La rendición de cuentas.
- La visión estratégica.

No obstante, Burns y Cerna[41] han ampliado esos rasgos nucleares que caracterizan un concepto de gobernanza efectivo y moderno. Cabe presentar, en lo que sigue, un resumen de los correspondientes principios de acción sobre la gobernanza en educación que incorpora todo lo anterior y toma en consideración algunas de las reflexiones derivadas de la aplicación del paradigma de la complejidad a los sistemas educativos.

a) Ha de estar enfocada de forma prioritaria hacia los *procesos* y no hacia las estructuras, lo que significa prestar mucha más atención a los elementos dinámicos del sistema –tales como las respuestas exitosas a los desafíos y a las transformaciones– que a los elementos estáticos o de carácter meramente estructural.

b) Ha de ser lo suficientemente *flexible* como para adaptarse a la complejidad, tanto en su dimensión espacial, de diversidad de realidades, de necesidades y de expectativas – presente muy especialmente en los sistemas descentralizados– como en su dimensión temporal, de cambio acelerado, de fluidez, de aparición de realidades emergentes, de dinamismo inesperado.

c) Ha de operar a través de: la *construcción de capacidades*, que facilite el acce-

40 OECD/CERI (2015). *Governing Complex Education Systems (GCES)*. <https://www.oecd.org/edu/ceri/governingcomplexeducationsystemsgces.htm>.

41 Burns, T.; Cerna, L. (2016). «Enhancing effective education governance» en *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.

so por parte de todos los actores a la información y al conocimiento necesarios para alinearse, de un modo efectivo, con la obtención de los resultados deseados; la *rendición de cuentas,* que promueva la responsabilidad de los diferentes actores en los diferentes niveles de actuación; y una *visión estratégica* capaz de integrar los requerimientos inmediatos con los desafíos del largo plazo, a través de la definición de unos principios clave y de unas metas comunes para el sistema educativo, compartidos por los actores principales, que facilite el alineamiento y la coherencia de los esfuerzos de todos, desde la convicción y el sentimiento de trabajar juntos.

d) Ha de adoptar un *enfoque sistémico y multinivel* sobre el conjunto de la Educación que tome en consideración sus relaciones internas, sus equilibrios, sus mecanismos de refuerzo recíproco, sus interdependencias.

e) Ha de aunar la *evidencia empírica* y la *investigación* en los diferentes niveles con el fin de informar acertadamente las decisiones, orientar las reformas y fundamentar los procesos de mejora.

Junto con estos rasgos básicos de una gobernanza educativa, moderna y efectiva, procede, finalmente, subrayar dos reflexiones de fundamento que son tributarias de la visión de la complejidad.

No existe un único sistema racional y exitoso de gobernanza[42]. La multiplicidad de niveles de realidad propios de los sistemas complejos, la diversidad de sus contextos sociales y económicos, el papel intensificado de los actores que operan en niveles 'inferiores' –así considerados desde una visión jerárquica– o la fuerza imprevisible de su influencia sobre niveles de realidad superiores requiere, con frecuencia, capacidad de convicción, actitudes flexibles, procedimientos fluidos de negociación y la generación de un capital de confianza entre las partes o 'capital social'. Sin embargo, este enfoque –en lo esencial político– no es en modo alguno incompatible con el logro de los resultados deseables y con los propósitos de eficiencia y de mejora que caracterizan la buena gobernanza. Y en este punto el principio e) ha de ser invocado para la conciliación de estos dos planteamientos –diálogo y eficacia–, en principio, difíciles de integrar.

42 Burns, T.; Köster, F. (2016b). *Ibid.*

Sobre la base de un estudio empírico internacional, efectuado a nivel macrosocial y referido a las competencias cognitivas de diferentes países, Rinderman y Ceci (2009) muestran que existen diferentes caminos, en términos de políticas educativas concretas, para lograr la mejora de los resultados escolares. Ello dota de algunos grados de libertad a los responsables políticos para no tener que renunciar a la eficacia en beneficio del acuerdo, aunque obviamente requiere de conocimiento experto sobre el impacto de diferentes políticas educativas y sus mecanismos de acción.

A este respecto, los referidos autores expresan una conclusión mayor de su investigación en los siguientes términos[43]:

> «En suma, el éxito de los sistemas educativos no es independiente de la amplia matriz de condiciones sociales, políticas y culturales, y parece que existen distintos caminos para lograr resultados de éxito; éste es un hallazgo que debería proporcionar a los *policy makers* tanto esperanza como flexibilidad».

Una segunda reflexión, que es especialmente pertinente en sistemas descentralizados como el español, subraya que, a pesar de la multiplicidad de niveles y de su diversidad, el nivel nacional seguirá siendo muy importante en la formulación de las reformas, en su impulso y en su dirección, a fin de asegurar los objetivos nacionales para el logro, en este nivel más general, de una educación de calidad, equitativa, eficiente e innovadora, y capaz de generar oportunidades que alcancen a todos los ciudadanos por igual[44].

Ello nos remite a una concepción renovada de los Ministerios de Educación para un mundo complejo, vinculada a una idea moderna y efectiva de gobernanza de los sistemas educativos; una concepción escasamente burocrática, que combine con acierto lo horizontal con lo vertical, la preocupación por la persona con el valor del conocimiento, y se inspire en todos y cada uno de los cinco principios nucleares de gobernanza más arriba descritos.

43 Rindermann, H.; Ceci, S. J. (2009). «Educational Policy and Country Outcomes in International Cognitive Competence Studies». *Perspectives on Psychological Science*. Vol. 4, n.º 6, p. 565.

44 Burns, T.; Köster, F. (2016a). *Ibid.*

3. Complejidad, conocimiento y políticas educativas

3.1. El contexto y sus requerimientos básicos

La Educación, en tanto que institución social secular, está francamente comprometida –por su propia naturaleza– con la preparación del futuro de las nuevas generaciones y, por ende, del conjunto de la sociedad. Incide de un modo rotundo sobre el medio y largo plazo y deja sentir sus efectos en los ámbitos personal, social y económico.

Los profundos y rápidos cambios del contexto –en la escala propia del tiempo histórico– que están protagonizando particularmente los países desarrollados afectan a los fundamentos que, en la segunda mitad del siglo xx, dotaron de una relativa estabilidad a sus sociedades y socavan algunos de los consensos sociales y políticos en los que aquélla ha venido reposando al afectar, de un modo notable, al contrato social.

Esto se ha puesto de manifiesto, de una forma palmaria, con ocasión de la última crisis económica que ha derivado en una crisis social y política sin precedentes. Pero si en el futuro no se acierta en las soluciones, muy bien pudiera perpetuarse un estado permanente de inestabilidad sistémica –social, política y económica– de consecuencias indeseables para el progreso de los países y el bienestar de sus ciudadanos.

En una reciente, extensa y pertinente reflexión sobre los desafíos económicos futuros y sobre las lecciones extraídas de la experiencia traumática de la reciente crisis, la OCDE ha señalado lo siguiente[1]:

> «Por efecto de ciertos enfoques analíticos, responsables de las políticas (*policy makers*) y economistas han minusvalorado las tensiones que se estaban generando; enfoques que fallaban, a menudo, a la hora de captar la complejidad de la economía global y de la sociedad como un todo, la interactividad entre y dentro de las diferentes economías y, en particular, las relaciones entre los mercados financieros y la economía real (…).
>
> Una lección importante que extraer de lo anterior es que los responsables de las políticas deberían tener una visión a largo plazo, tomar en consideración la economía política de las reformas y adoptar medidas para restaurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno».

Existe un acuerdo básico entre los especialistas a la hora de situar la globalización y el desarrollo de las TIC como los motores esenciales de esa suerte de revolución económica y social que está teniendo lugar en tiempo real y ante nuestra propia mirada. Además, dichos motores no son independientes sino que refuerzan sus efectos a través de un bucle causal que los conecta entre sí; de modo que el desarrollo de las TIC genera avances en la globalización y, viceversa, los avances en la globalización promueven el desarrollo de las TIC[2]. Por otra parte, y de acuerdo con lo que sabemos sobre dinámica de sistemas no lineales, este tipo de causalidades circulares aceleran los procesos de cambio, tal y como podemos observar actualmente, en el plano histórico y social, en el ámbito temporal de tan solo una generación.

Esta reconocida complejidad del contexto afecta claramente a las expectativas, a los requerimientos y a las exigencias con respecto a los sistemas de educa-

1 OECD (2015). «Final NAEC Synthesis. New Approaches to Economics Challenges». *Meeting of the OECD Council at Ministerial Level*, Paris. <www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf>.

2 López Rupérez, F (2001). *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. La Muralla. Madrid.

ción y formación, en especial en los países desarrollados. La afirmación de que en las presentes circunstancias la mejor política económica es, en el largo plazo, una buena política educativa se ha convertido en una suerte de doctrina compartida por ciudadanos informados, economistas de prestigio y algunos políticos ilustrados que va calando, poco a poco pero con efectos medibles, en sectores cada vez más amplios de la sociedad.

Quizás uno de los ejemplos de lo anterior, más notorios y con mayor impacto sobre el funcionamiento de la economía y de la sociedad, sea el concerniente al empleo[3]. El avance progresivo de la globalización ha propiciado el fenómeno de la deslocalización, particularmente en el sector industrial pero también en algunos otros sectores económicos que comportan la realización de tareas laborales deslocalizables. Por otro lado, el espectacular desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación ha tenido y seguirá teniendo un impacto ostensible sobre la eficiencia productiva, particularmente en los países desarrollados. Ambos fenómenos producen efectos sumativos sobre la destrucción de empleo neto que se dejan sentir, con mayor intensidad, sobre algunas de las economías occidentales. Comentando esta circunstancia Berggruen y Gardels[4] afirman lo siguiente:

> «En todo el mundo se acusan las ondas expansivas del cambio. En Estados Unidos, la célebre 'destrucción' de Joseph Schumpeter parece haberse adelantado tanto a la 'creación', que la creciente desigualdad entre quienes van progresando y quienes se queden atrás está minando la fe tanto en la democracia como en el capitalismo (…)».

Los autores citados presentan, a modo de ejemplo de la influencia sobre el empleo del primero de esos dos factores, las cifras siguientes: la fabricación del producto estrella de la empresa norteamericana Apple –el iPad– ha generado en China 1.200.000 empleos mientras que en los EEUU el volumen total de empleados de dicha compañía alcanza únicamente los 43.000.

3 López Rupérez, F.; García García, I.; Sanz Labrador, I. (2015). *La extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años. Beneficios y costes*. FAES. Madrid.

4 Berggruen, N.; Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre occidente y oriente*, p. 49. Taurus. Madrid.

De otro lado, un ejemplo del impacto de ese segundo factor lo ha proporcionado recientemente la consultora internacional McKinsey & Co[5]. A modo de avance de un estudio en marcha, ha señalado que el 45 % de las tareas vinculadas a las actuales ocupaciones –tanto de 'cuello blanco' como de 'cuello azul'– podrían ser asumidas, en el estado actual de desarrollo de la robótica y de la inteligencia artificial, por máquinas. Las perspectivas futuras de la irrupción del gigante chino en el mundo de la robótica, no sólo como usuario masivo sino también como productor altamente competitivo de estas tecnologías, es otro ejemplo de las amenazas que penden sobre el mundo del empleo, particularmente en este caso en los sectores industriales[6].

Aun cuando estudios recientes, realizados en la Unversidad Católica de Lovaina y en la Universidad de Utrecht atribuyen a cada empleo generado en el sector de la alta tecnología la creación de entre 2,5 y 4,4 empleos adicionales en esas mismas regiones pero en sectores diferentes, la necesidad de crear empleos primarios de alta tecnología resulta evidente[7]. En tales circunstancias, no es casualidad que la Comisión Europea, a pesar de la lentitud de respuesta que le ha caracterizado en otros ámbitos, esté poniendo el acento en cuestiones tales como la innovación, el emprendimiento o las STEM y sobre su importante proyección sobre el mundo educativo.

Pero a los desafíos que se ciernen sobre los sistemas de educación y formación, a la hora de garantizar una adecuada adquisición por parte de las nuevas generaciones de esas competencias de naturaleza cognitiva que, de uno u otro modo, requerirán los nuevos empleos e incluso las nuevas versiones de los empleos clásicos, se suman los retos de asegurar, desde las instituciones educativas, la adquisición o la consolidación de las habilidades no cognitivas que tienen que ver, básicamente, con las actitudes y con los valores. Y es que no sólo estas segundas inciden notablemente sobre la adquisición de las primeras, tal y como la neu-

5 Manyica, J. *et al.* (2016). «These are the jobs least likely to go robots». En *Fortune*, July. McKinsey & Company. McKinsey Global Institute. <www.mckinsey.com/mgi/overview/in-the-news/these-are-the-jobs-leastlikely-to-go-to-robots>.

6 Bland, B. (2016). *Financial Times*. <https://next.ft.com/content71dbd8c60-0cc6-11e6-ad80-67655613cd6>.

7 Randstad Research (2016). *La digitalización ¿Crea o destruye empleo? Informe anual sobre la flexibilidad laboral y el empleo*.

rociencia nos advierte[8] y la investigación cuantitativa ha comenzado a evidenciar[9], sino que en un contexto tan complejo, cambiante e incierto resulta imprescindible incorporar esos elementos culturales de orientación personal que son característicos del acervo propio de la civilización occidental y que permiten a los individuos producirse con una autonomía responsable en el plano moral ante la incertidumbre y la mutación de algunos marcos de referencia de carácter social[10, 11].

Ello se convierte, de acuerdo con la evidencia disponible, en un modo de contribuir a la estabilidad del individuo y a su bienestar personal[12]. Pero comporta, además, una dimensión política de alcance que Maurice Flamart[13] advirtió hace más de un cuarto de siglo, inspirándose en la experiencia de la preguerra del segundo gran conflicto mundial, y que en estos tiempos de auge de los populismos merece la pena reiterar:

> «Si el conjunto de la juventud, bajo el pretexto falaz y de visión corta de responder exactamente a las necesidades profesionales de hoy, no recibiera más instrucción que la puramente técnica, por muy perfeccionada que ésta fuera, ello conduciría a la sociedad correspondiente a dejar de ser liberal. Un despotismo se apoyaría eficazmente –desde su punto de vista– sobre el hecho de no proporcionar más que formaciones técnicas; dibujos animados imbéciles, y una televisión a las órdenes se encargarían de colmar el vacío ampliamente abierto por la ausencia de cultura».

En las presentes circunstancias, plenas de amenazas pero también de oportunidades, la respuesta en nuestro país a través de la gestión institucional de los sistemas educativos ha sido lenta y, con frecuencia, deficientemente alineada con los desafíos del futuro. Sin embargo, la complejidad y el dinamismo del contexto

8 Fuster, J. (2012). «Entrevista». *Participación Educativa,* 2.ª época, vol. 1, n.º 1, pp. 29-31. <ntic.educacion.es/cee/revista/pdfs/RPE_DIC2012_05Fuster.pdf>.

9 Méndez, I.; Zamarro, G.; García Clavel, J.; Hitt C. (2015). «Habilidades no cognitivas y diferencias de rendimiento en PISA 2009 entre las Comunidades Autónomas españolas». *Participación Educativa*, 2.ª época, vol. 4, n.º 6, pp. 51-61. <ntic.educacion.es/cee/revista/n6/pdfs/n6art6_mendezzammarro.pdf>.

10 López Rupérez, F. (2014a). «Educación liberal y Enseñanza Secundaria». *Nueva Revista, n.º* 149, pp. 18-31.

11 López Rupérez, F. (2014b). *Fortalecer la profesión docente. Un desafío crucial*. Narcea S. A. Ediciones.

12 Eagleman, D. (2013). *Incógnito*. Anagrama. Barcelona.

13 Flamart, M. (1988). *Les politiques de l´éducation*. P.U.F. Paris.

político, social y económico requieren formas de gobernanza que emanen de una visión atinada de los retos; políticas educativas cada vez mejor fundamentadas, más basadas en conocimiento y mejor gestionadas –incluyendo en ello lo asociado a las contingencias de su implementación–, de modo que se incremente la probabilidad de acierto y se contribuya, por una parte, a reducir ese retraso entre la fase constructiva de empleo y la fase destructiva, al que se refieren Berggruen y Gardels en la obra más arriba citada; y, por otra, a dotar a las nuevas generaciones de instrumentos de orientación personal y moral para su adaptación a esos nuevos tiempos complejos e inciertos que, en buena medida, están aún por llegar.

3.2. Complejidad, conocimiento y políticas educativas

La complejidad del contexto social y económico y la propia complejidad del sistema educativo, junto con las interacciones entre ambas, hacen del logro de una gobernanza eficaz y eficiente un problema difícil de resolver. Quizás por ello existe un consenso amplio entre los especialistas[14] a la hora de atribuir al conocimiento experto un papel nuclear en la gobernanza cuyo peso se incrementa en la misma medida en que crece la complejidad de los sistemas de educación y formación. Como han señalado Burns y Köster[15], «cuando la complejidad del sistema aumenta, la gobernanza se convierte en una actividad intensiva en conocimiento».

Tanto desde la óptica 'clásica' de la gobernanza como desde la óptica 'moderna', la importancia del conocimiento recorre, a modo de condición indispensable o prerrequisito, la inmensa mayoría de los rasgos que caracterizan el concepto y que hacen posible el acierto en su aplicación. Y es que, en ámbitos de actuación que operan desde marcos semánticamente ricos y socialmente relevantes –como es el caso de la educación–, la probabilidad de acierto en la acción de gobierno es

14 Fazekas, M.; Tracey, B. (2012). «Exploring the Complex Interaction between Governance and Knowledge in Education». *OECD Education Working Papers*, n.º 67, OECD Publishing.

15 Burns, T.; Köster, F. (2016). «Modern governance challenges in education» en *Governing Education in a Complex World.* Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.

directamente proporcional al grado de conocimiento experto de que dispongan las instancias políticas de decisión. El conocimiento influye de una forma directa sobre la calidad de la gobernanza a través de múltiples vías. Tal y como ha sido sintetizado por Fazekas y Burns, a partir de una amplia referencia a trabajos académicos previos[16], el conocimiento desempeña un papel esencial en aspectos de la gobernanza tales como:

- La *definición y la identificación de problemas* de cara a la formulación de las políticas, toda vez que las decisiones de carácter político están condicionadas por la riqueza del marco conceptual de que dispongan sus protagonistas y de su capacidad para procesar información relevante sobre el sistema, sobre sus procesos y sobre su entorno.
- La *identificación de soluciones*, capacidad que está vinculada estrechamente a la anterior hasta el punto de fundirse a menudo con ella en una misma competencia cognitiva.
- La *generación de feedback* sobre las políticas que se hayan implementado, lo que permite distinguir entre lo que ha funcionado y lo que no, y aprender así de la experiencia.
- La *implementación de las políticas* para lo cual el conocimiento es considerado un instrumento decisivo «destinado a gestionar las interacciones estado-sociedad a fin de asegurar un apoyo a los objetivos del gobierno y a sus iniciativas»[17].

El conocimiento experto exigible será, en algunos casos, de inspiración académica, basado en informes internacionales, revisiones de la literatura o en síntesis meta-analíticas que otorguen una cierta consistencia a los hallazgos empíricos; en otros, estará centrado en reflexiones teóricas que clarifiquen los conceptos e iluminen la visión; y aún en otros, será de naturaleza 'profesional' (se incluye lo político en esta categoría), es decir, fundado en la experiencia propia o compartida sobre los condicionantes no escritos del contexto, sobre las sutilezas y las claves ocultas de los procesos, y sobre las previsibles contingencias de la acción.

16 Fazekas, M., Tracey, B. (2012). *Ibid*.

17 Howlett (2000). Citado por Fazekas, M., Tracey, B. (2012). *Ibid.*

Estas distintas formas de conocimiento alcanzan a cada una de las principales dimensiones de la gobernanza de la Educación.

Es claro que cada nivel de decisión requiere su propio conocimiento experto característico, pero los niveles superiores han de ser capaces de orientar de forma atinada las actuaciones de los niveles inferiores. Esta forma de 'liderazgo del conocimiento' constituye, en materia de gobernanza, una de las bases del éxito. La propia definición de prioridades en la articulación del presupuesto, en la selección de las políticas o en la puesta en marcha de las reformas tendrá que ser iluminada por el conocimiento disponible sobre el impacto relativo de los factores sobre los que se pretende operar. Es evidente que en ese proceso de definición habrá que tomar en consideración los criterios de oportunidad que son característicos de la acción política pero, en relación con ellos, un buen conocimiento experto desempeñará una función moduladora del máximo valor justamente para facilitar la viabilidad política de las reformas y de sus logros.

Todos los procesos de gestión de las políticas educativas –concepción y fundamentación, formulación y expresión regulatoria o normativa, implementación, presentación y evaluación– tendrán que basarse en un conocimiento experto suficientemente consolidado, que será más o menos detallado o concreto en función del nivel decisorio de cada interviniente, pero que en todo caso habrá de ser maduro, es decir, bien fundamentado y suficientemente asimilado por los responsables en cualquiera de los ámbitos de decisión.

En lo que concierne a la visión estratégica, precisamente por su orientación al largo plazo, se ha de apoyar en una base de conocimiento experto, rica e integrada, que tome en consideración los rasgos críticos del contexto y su evolución, que permita disponer de escenarios fundados sobre los que anclar la visión y facilite la conducción del sistema en la dirección deseada. Más allá del papel que pueda desempeñar la intuición anticipatoria de los protagonistas, la visión estratégica es un rasgo de la gobernanza intensivo en conocimiento.

En otro orden de ideas, pudiera parecer que esa flexibilidad que requiere una gobernanza moderna y confrontada a un sistema educativo complejo –con una diversidad de actores y una pluralidad de niveles de realidad, frecuentemente

encajados e interaccionando entre sí– y que supone la potenciación del diálogo político y de la negociación, es más una cuestión de actitud que de conocimiento. Sin embargo, el éxito a la hora de hacer avanzar el sistema hacia los objetivos de mejora deseados necesita de lo uno y de lo otro. Porque esa 'mezcla de presión y de consulta'[18] que caracteriza una gobernanza eficiente sólo alcanzará su proporción óptima si se dispone en cantidades suficientes de la competencia negociadora, pero también si se cuenta con el necesario conocimiento experto sobre lo que más conviene en cada caso. O si se tiene un repertorio fundado de caminos alternativos mediante los cuales lograr los objetivos y se posee la fuerza de convicción necesaria para alcanzar el consenso. Existen ejemplos que ilustran como un conocimiento insuficiente sobre las problemáticas que se negocian y sobre el alcance de las concesiones en juego ha comprometido los resultados de la negociación y desvirtuado los objetivos de mejora. Ésta es una de las causas que dan lugar a políticas o reformas educativas fallidas y uno de los mecanismos del estancamiento.

La evaluación de un sistema educativo concierne, por igual, a la rendición de cuentas y a la dirección o pilotaje del sistema. Es, por lo tanto, un aspecto de la gobernanza verdaderamente crítico. Un conocimiento claro sobre el qué, el para qué, el por qué y el cómo de la evaluación a gran escala resulta imprescindible como elemento previo a la acción. Pero sólo la integración en el proceso de los diferentes niveles de realidad (individuo, instituciones escolares y sociedad), la reflexión sobre los efectos indeseados, la consideración del conocimiento técnico y profesional y la movilización de las mejores prácticas propiamente políticas permitirá lograr el éxito en esta dimensión crucial de la gobernanza.

Finalmente, la gobernanza efectiva de un sistema complejo, como lo es el educativo, requiere de un conocimiento que asuma una visión holística del sistema –como un todo– y que contemple las relaciones entre sus partes y los efectos

18 OCDE (2015a). *Política educativa en perspectiva. Hacer posibles las reformas*, p. 37. OCDE-Santillana. Madrid.

de dichas interrelaciones sobre el funcionamiento del conjunto. Como ha señalado acertadamente Mason[19], situándose desde esta perspectiva:

> «(…) No hay intervenciones independientes: cambios propuestos a nivel de clase, por ejemplo, tienen implicaciones en el nivel de centro y de distrito y necesitan ser apoyados por intervenciones a través de múltiples niveles».

Ese mismo enfoque sistémico ha sido adoptado por la versión actualizada del *life-long learning* que considera, a un tiempo, las diferentes etapas de la educación y la formación y sus interrelaciones[20].

Todo ello nos remite, una vez más, a la importancia que para una buena gobernanza tiene un conocimiento certero del sistema educativo y de sus mecanismos internos. Entre ellos, cabe señalar justamente la asunción fundada del papel de los niveles superiores a la hora de transferir apoyo, información, conocimientos y competencias relevantes, con el fin de facilitar actuaciones eficaces y buenas prácticas, en los ámbitos locales del sistema educativo tales como la región, el centro o el aula (*capacity building*).

Una base de conocimiento experto coherente, es decir, alineada con las metas del sistema en sus diferentes estratos o capas y con sus objetivos de mejora, junto con la atención a las personas y a sus expectativas razonables, constituyen el factor práctico de éxito probablemente más importante de la gobernanza educativa.

3.3. Una gobernanza inteligente

El calificativo de inteligente, en este caso como atributo deseable de la gobernanza, hace referencia a su capacidad para corregir los errores y aprender de la experiencia. Para disponer de ella y hacerla efectiva se requiere organizar un sistema

19 Mason, M. (2016). «Complexity theory and systemic change in educational governance», en *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.

20 López Rupérez, F. (2012). «La educación a lo largo de la vida en la sociedad del conocimiento». *Revista de Ciencias y Humanidades* de la fundación Ramón Areces, n.º 7, pp. 11-29.

de *feedbacks* que proporcione información de retorno y que, una vez procesada, permita actuar en consecuencia, sea en el sentido de mantener la dirección establecida, sea en el sentido de corregirla.

Es bien conocida la influencia de la utilización del *feedback* en la enseñanza. Así, y sobre la base de un estudio soportado en un conjunto amplio de meta-análisis, John Hattie[21] ha identificado este tipo de instrumentos como el aspecto de la enseñanza que más impacto tiene sobre los resultados escolares, con un valor del tamaño del efecto (d) igual a 0,90[22]. En sus aspectos generales, el mismo mecanismo de mejora –que se basa en el aprovechamiento de la información generada por la evaluación– opera sobre la gobernanza. Ello explica el énfasis, creciente en el último cuarto de siglo, sobre el desarrollo de sistemas de indicadores de resultados educativos así como la profundización en, lo que va de siglo, de las evaluaciones internacionales a gran escala.

No obstante, y más allá del interés que posee esa información de retorno de carácter general para la conducción de los sistemas educativos, la gobernanza requiere una información más específicamente vinculada a una política determinada o a un racimo de políticas estrechamente relacionadas entre sí. Esta exigencia nos remite a la evaluación del impacto en tanto que determinación de los cambios, efectos o resultados producidos como consecuencia de la aplicación de la correspondiente política, incluyéndose en ellos tanto los positivos como los negativos, los directos como los indirectos, los buscados como los imprevistos.

Como hemos señalado en otro lugar[23], la evaluación del impacto de las políticas:

21 Hattie, J. (2009). *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*. Routledge. New York.

22 Un valor de d=1,00 equivale a cualquiera de los siguientes efectos:

- una mejora en una desviación estándar de los resultados.
- un avance en el rendimiento de los alumnos de entre 2 y 3 años.
- una mejora en un 50% del ritmo de aprendizaje.
- una correlación con r=0,50.
- que los alumnos sometidos al tratamiento superan en rendimiento al 84% de los que no lo recibieron.

23 López Rupérez, F. (2014). *Fortalecer la profesión docente. Un desafío crucial*. Cap. 2. Narcea Ediciones. Madrid.

a) Contribuye a la comprensión de los fenómenos en juego, pues permite relacionar la intervención y sus características con los efectos que aquélla produce sobre la realidad social.

b) Ayuda a la toma de decisiones y hace inteligentes las políticas, ya que posibilita la corrección fundada de los errores.

c) Incrementa la eficacia de las actuaciones y permite un uso eficiente de los recursos.

d) Facilita el establecimiento de mecanismos de transparencia y de responsabilidad, al identificar sin ambigüedad los efectos de las acciones emprendidas.

Quizás por todo ello la Unión Europea incluyera, en la pasada década, como uno de los elementos de su *Estrategia revisada para un desarrollo sostenible* la evaluación del impacto de las políticas, a modo de instrumento básico para mejorar sus procesos de elaboración[24].

Una de las recomendaciones potencialmente útiles para una gobernanza inteligente de las organizaciones reside en la llamada *Ley de Revans*, directamente concernida por el aprendizaje organizacional y que se formula en los siguientes términos[25]:

> «Para que una organización sobreviva su velocidad de aprendizaje debe ser igual o superior a la velocidad de cambio de su medio ambiente externo».

Aunque se trata, obviamente, de una regla vinculada a una reflexión basada en la experiencia y no propiamente una ley, entendida en el sentido científico del término, la *Ley de Revans* pone el acento en la importancia que tiene el aprendizaje –aspecto básico de un comportamiento inteligente– de las organizaciones, o de los sistemas organizados, cuando están inmersos en un contexto dinámico que exige capacidad de adaptación como una condición de la supervivencia.

24 Consejo de la Unión Europea (2006). «Mejor elaboración de las políticas» en *Estrategia revisada de la UE para un desarrollo sostenible,10117/06. Anexo.* <register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010117%202006%20INIT>.

25 Gould, N.; Baldwin, M. (Eds.) (2004). *Social Work, Critical Reflection and the Learning Organizations*, p. 3. Routledge. Oxon, UK.

Es claro que el sistema educativo está inmerso en un contexto dinámico, que es consecuencia de algunos de los mecanismos de la complejidad. Pero la magnitud de su tamaño le confiere una inercia –es decir, una resistencia a aquellos cambios que afectan al conjunto del sistema educativo y que mejorarían su respuesta– que resulta proporcional a sus dimensiones, de modo que difícilmente la respuesta de los sistemas educativos, por lo general grandes y complejos, alcanzará la velocidad de los rápidos cambios de su contexto político, social y económico, sin que por ello se produzca su extinción. No obstante, el significado de dicha ley nos advierte de su inexorable deterioro si no se genera una respuesta adaptativa suficientemente ágil a los requerimientos de esas transformaciones. Éste es, por tanto, otro de los rasgos de una gobernanza inteligente, la rapidez con la que se es capaz de responder a las exigencias del contexto y de sus cambios.

Es un hecho suficientemente admitido que los efectos de las reformas educativas observables sobre los *outputs* del sistema no se suelen apreciar, de forma significativa y a nivel del conjunto, hasta después de una década[26]; pero, justamente por ello, esa respuesta ágil que se propugna a los desafíos del futuro se hace, si cabe, aún más necesaria. Por otra parte, la mera compartición con los principales actores de la educación y con la sociedad en general de una propuesta bien fundamentada, bien contextualizada y suficientemente acordada permite adelantar sus efectos al crear nuevas expectativas extendidas que constituyen la avanzadilla del cambio en sí mismo y de sus resultados.

Uno de los corolarios que se pueden extraer de la *Ley de Revans* en el ámbito de la gobernanza multinivel, concierne al tamaño de los entornos del sistema sobre los que centrar prioritariamente la acción. Teniendo en cuenta que la inercia es proporcional al tamaño –o, más exactamente, a la masa del sistema– entornos más reducidos serán por lo general más ágiles a la hora de adaptarse a los cambios producidos en su medio ambiente externo. He aquí una justificación fundada de la descentralización como instrumento de mejora; pero una descentralización equilibrada que sea compatible con la acción centralizada e inteligente de los

26 Borman G. D.; Hewes, G.M.; Overman, L.T.; Brown, S. (2003). «Comprehensive school reform and achievement. A meta-analysis». *Review of Educational Research*. Vol. 73/2, pp. 125-230. <dx.doi.org/10.3102/00346543073002125>.

poderes públicos para generar alineamientos fecundos en los diferentes niveles y atender debidamente las exigencias de la equidad.

Con frecuencia, la gobernanza en educación muestra signos de escasa inteligencia cuando da por supuesto que es suficiente con alcanzar el estadio regulatorio de una reforma o de una política para lograr la mejora; que basta con su plasmación en leyes o en normas de rango inferior para garantizar el éxito. El resto se considera, con frecuencia, un trabajo rutinario o de inferior importancia que se delega en los aparatos burocráticos. Esta falta de interés de los responsables políticos por la implementación, por sus detalles y por las exigencias que conlleva de implicación y de apoyo a los actores principales de los niveles inferiores –principalmente centros educativos, profesores y padres– ha sido señalada por Levin[27] y constituye un rasgo de una gobernanza escasamente inteligente.

Los estudiosos de la calidad en la gestión de las organizaciones advirtieron hace décadas, sobre la base de una observación sistemática, que la calidad se propaga en las organizaciones de arriba hacia debajo, de modo que sin un compromiso ostensible de los máximos responsables con la calidad la mejora no es posible[28]. Este mismo mecanismo de implicación de las personas contribuye a hacer inteligente y efectiva la gobernanza educativa, pues toma en consideración una característica esencial de la educación: el hecho de que trabaja con personas y para personas. Ben Levin, en el trabajo más arriba citado, efectúa una confesión, basada en su experiencia personal –que se corresponde también con la nuestra–, y que revela una torpeza mayúscula y relativamente frecuente de la gobernanza educativa:

> «Si hay una cosa que hemos aprendido sobre política educativa es que ordenar a la gente que lo haga mejor no podrá tener éxito sin comprometer sus corazones y sus mentes», (pág. 742).

Como ha señalado recientemente la OCDE[29], uno de los efectos dramáticos de la crisis económica en los países desarrollados ha consistido en una pérdida consi-

27 Levin, B. (2010). «Governements and education reform: some lessons from the last 50 years». *Journal of Education Policy*, 25:6, pp. 737-747. <dx.doi.org/10.1080/02680939.2010.523793>.

28 López Rupérez, F. (1994). *La gestión de calidad en educación.* La Muralla. Madrid.

29 OECD (2015b). *Ibid.*

derable de confianza en las instituciones políticas y en los gobiernos. La proliferación de casos de corrupción, a la vez que se incrementaban notablemente las situaciones de pobreza; la percepción extendida de un reparto poco equitativo de los sacrificios cuando se intensificaban los ajustes; la reducción drástica de la clase media y las frecuentes averías del 'ascensor social'; los problemas de inserción laboral de una multitud de jóvenes que consideran, sin embargo, haber hecho lo que se esperaba de ellos y haber cumplido, por tanto, con su parte del contrato social, hacen que una gobernanza inteligente pase necesariamente, en las actuales circunstancias, por una reconstrucción del papel de la política –entendida en el sentido más noble del término– en las reformas; papel tendente a recuperar el capital de confianza de los ciudadanos e inyectar en el sistema social una dosis razonable de fe en su futuro. Ello, particularmente en nuestro país, concierne muy directamente a la educación, y, sin duda alguna, la implementación de una visión moderna e inteligente de la gobernanza educativa podría ayudar.

4. El problema de la calidad de la gobernanza educativa en España. Una conjetura plausible

4.1. Una visión general

En los capítulos anteriores se ha aportado información, referencias y reflexiones abundantes, de carácter general, en torno a la gobernanza, a su calidad y a su inteligencia, que serán de utilidad a la hora de razonar sobre la calidad de la gobernanza de la educación en España y formular alguna conjetura en relación con su impacto sobre los resultados de nuestro sistema educativo en su conjunto.

Un análisis preliminar de algunos de los procesos claves de la gobernanza educativa, basado en la observación cualitativa continuada que ha sido efectuada a lo largo de una dilatada experiencia en las instituciones educativas –y últimamente desde la atalaya del Consejo Escolar del Estado–, permite conformar un juicio estimativo nada positivo sobre su grado de calidad, tanto en el nivel central como en el autonómico.

Así, por ejemplo, en lo que concierne al papel crítico del conocimiento experto por parte de los responsables de las políticas se ha observado con una reiteración, tanto en el tiempo como en la geografía, francamente preocupante, la frecuencia con la que la selección de los altos cargos se ha producido por razones pseudopolíticas, sin que se cumplieran los requisitos imprescindibles de conocimiento, y en algunas ocasiones de capacidad. Y es que, muy a menudo, los valores meritocráticos que se recogen en nuestra Constitución han sido expulsa-

dos de los ámbitos políticos de decisión y desplazados por otros criterios menos exigentes y, a la vez, menos eficientes.

Ese mismo déficit estructural se ha introducido en el sistema hasta alcanzar niveles organizativos inferiores, por efecto de enfoques meramente clientelares en la designación de puestos habitualmente reservados, en las burocracias consolidadas, a las carreras profesionales de los servidores públicos. Ello ha sido más frecuente en las Administraciones autonómicas por la inferior tradición de sus aparatos burocráticos. Una tal patología institucional opera sobre la realidad educativa mediante mecanismos muy diversos. Así, los responsables de las políticas han de incorporar al sistema, en el mejor de los casos a lo largo de una legislatura, una parte sustantiva del conocimiento experto del que deberían haber dispuesto inexcusablemente *ab initio*. Ello afecta, obviamente, al grado de acierto en la formulación de las políticas y a su pertinencia, y suele repercutir, como en cascada, sobre otros aspectos de la gobernanza, tales como la calidad de las acciones regulatorias, la consistencia de su defensa en el espacio público, la eficacia de la acción propiamente política o el grado de convencimiento e implicación transferido a aquellos actores situados en niveles inferiores. Como se ha descrito en el capítulo anterior, todos estos aspectos son tributarios de la calidad del conocimiento experto disponible, incluyendo en éste lo relativo tanto a conocimientos como a competencias basadas en la experiencia.

Con alguna frecuencia, otros actores relevantes del mundo educativo son capaces de advertir los errores y, en ocasiones, denunciarlos ante la opinión pública o utilizarlos como arma arrojadiza para la crítica política. Esta circunstancia incrementa la inseguridad de los protagonistas del primer nivel, genera un repliegue sobre los despachos y da lugar a un alejamiento de la realidad que se pretende mejorar; no siendo infrecuente la proyección de sentimientos negativos hacia dichos actores de base –principalmente los profesores o sus organizaciones–, que dejan de ser vistos como socios necesarios para el éxito de las reformas; lo cual se convierte en una vía de enrarecimiento del clima y en un obstáculo sutil para la mejora. Todo lo anterior contribuye a una ralentización de los avances, a un estancamiento, cuando no a un retroceso real.

No obstante, a menudo y como consecuencia de la complejidad del sistema y de su continua interacción con los flujos de información que proceden del contexto, este impacto negativo sobre la realidad educativa es parcialmente compensado por efecto de las respuestas de los niveles inferiores que se alinean espontáneamente con los requerimientos de su medio ambiente tanto interno como externo. Utilizando la metáfora de Adam Smith cabe decir que nos encontramos ante la acción de una «mano invisible», en el sentido de que lo que se observa no es el producto de una acción planificada en los niveles superiores, sino más bien la integración de una multiplicidad de acciones espontáneas de los niveles inferiores (centros educativos, profesores, padres y alumnos) que constituyen respuestas adaptativas inducidas por cambios en el contexto.

Y no es que esta suerte de 'orden espontáneo' sea nocivo para el sistema, todo lo contrario, pero resulta tan imprescindible como insuficiente. Y es que la acción aislada de este mecanismo, sin la compañía de otros de carácter más holístico, suele tener efectos notables sobre la equidad del sistema al prescindir, por su propia naturaleza, de una información y de una acción inteligente y equilibradora sobre el funcionamiento del conjunto. Como hemos señalado en otro lugar[1], refiriéndonos en particular al grueso y casi eterno problema del abandono educativo temprano en nuestro país:

> «Mientras tanto, la actuación de la 'mano invisible' no ha podido evitar que miles y miles de jóvenes hayan padecido –con elevados costes sociales y económicos– los efectos de la ausencia de políticas eficaces; y esos ideales de justicia y equidad, propios de una sociedad avanzada, se han visto seriamente comprometidos».

Pero además, y casi como regla general, los responsables políticos presentarán estos progresos, en el caso de que se produzcan, como el resultado de sus propias actuaciones forzando, si es preciso, la relación de prelación evidente entre la causa y el efecto que establece el principio de causalidad: salvo en condiciones ideales, la mera formulación de las políticas no puede producir por sí misma efectos taumatúrgicos que antecedan a su implementación. Ello introduce una

1 López Rupérez, F. (2014b). *Fortalecer la profesión docente. Un desafío crucial.* (pp. 17-18). Narcea S. A. Ediciones.

distorsión sustantiva en el *feedback* cuya información es procesada como una consecuencia de la calidad de las políticas, las cuales, a pesar de ser defectuosas o muy defectuosas, se verán así reforzadas ante la mirada complaciente de sus responsables; lo que, de un modo oculto o subyacente, contribuirá a la más arriba citada ralentización. Hay que esperar, entonces, un cambio político para iniciar un nuevo ciclo que, habida cuenta del carácter transversal del fenómeno, adolecerá, muy probablemente, de los mismos defectos institucionales que los del gobierno anterior.

Prácticamente, todos los mecanismos que hacen inteligentes las políticas se verán así comprometidos y, junto con ellos, esa implicación de 'los corazones y de las mentes' que, según la apreciación de Levin[2], es la condición necesaria del éxito de las reformas educativas.

A partir de su estudio sobre el subdesarrollo, y muy especialmente sobre la realidad económica del África subsahariana, efectuado desde la perspectiva institucional[3], Carlos Sebastián[4] concluye lo siguiente:

> «(…) la forma de ejercer el poder condiciona las posibilidades productivas y económicas de la mayoría de la población y modela las reglas que condicionan las relaciones económicas. Esa es la causa fundamental de la trampa institucional –la verdadera trampa de la pobreza– en la que se encuentran los países del tercer mundo. Condiciona también la velocidad a la que convergen los países del segundo mundo y es, asimismo, causa de que los países del primer mundo, entre los que se encuentra España, no consigan converger con los más avanzados».

Esta visión general sobre los efectos de la gobernanza la traslada el citado investigador al ámbito de la educación para el cual sentencia que «(…) buena parte de las deficiencias en educación están condicionadas por las institucionales» (pág.16).

2 Levin, B. (2010). «Governements and education reform: some lessons from the last 50 years». *Journal of Education Policy*, 25:6, pp. 737-747.

3 Sebastián, C. (2013). *Subdesarrollo y esperanza en África*. Galaxia Gutenberg. Barcelona.

4 Sebastián, C. (2016). *España estancada. Por qué somos poco eficientes*. Galaxia Gutenberg. Barcelona.

A la luz de los mecanismos más arriba descritos, este aserto de Carlos Sebastián se convierte para nuestro trabajo en una conjetura plausible, en una hipótesis explicativa cuya contrastación merece la pena ensayar. Y es que los factores causales vinculados a las deficiencias institucionales y a sus mecanismos de acción operan sobre el sistema desde su cúspide, es decir, desde el nivel más alto de realidad y dejan sentir sus efectos –en lo que de aquéllos depende– directa e indirectamente sobre todos los niveles inferiores: del Gobierno central sobre las Comunidades Autónomas, de uno y de otras sobre centros educativos y profesores, de éstos sobre los alumnos y las familias y de todos sobre el conjunto de la sociedad.

4.2. El estancamiento del sistema educativo español en materia de resultados. Algunas evidencias

Uno de los efectos posibles de una baja calidad de la gobernanza, sostenida en el tiempo, consistiría en un estancamiento observable de los resultados del sistema medidos mediante indicadores objetivos de *outputs* y reconocidos internacionalmente. Y es que si la acción institucional en materia educativa fuera capaz de mantener las exigencias primarias de la escolarización pero tuviera grandes dificultades a la hora de concebir, desarrollar e implementar, con éxito, impulsos continuados de mejora, no cabría esperar cambios lo suficientemente consistentes como para verse reflejados en los indicadores de resultados.

Se impone, por tanto, apelar a las evidencias y someter a prueba la compatibilidad entre nuestra conjetura y los hechos observados. Para ello, se recurrirá en lo que sigue a una caracterización a este respecto del sistema educativo español desde una perspectiva evolutiva que tome en consideración su comportamiento a lo largo de periodos de tiempo no inferiores a una década. Se centrará la atención en los fenómenos siguientes y en sus correspondientes indicadores objetivos:

- La brecha formativa de la población joven.

- El abandono temprano de la educación o la formación.
- La tasa de la población joven que ha completado, al menos, la educación secundaria superior.
- Los resultados de PISA.

4.2.1. La brecha formativa de la población joven

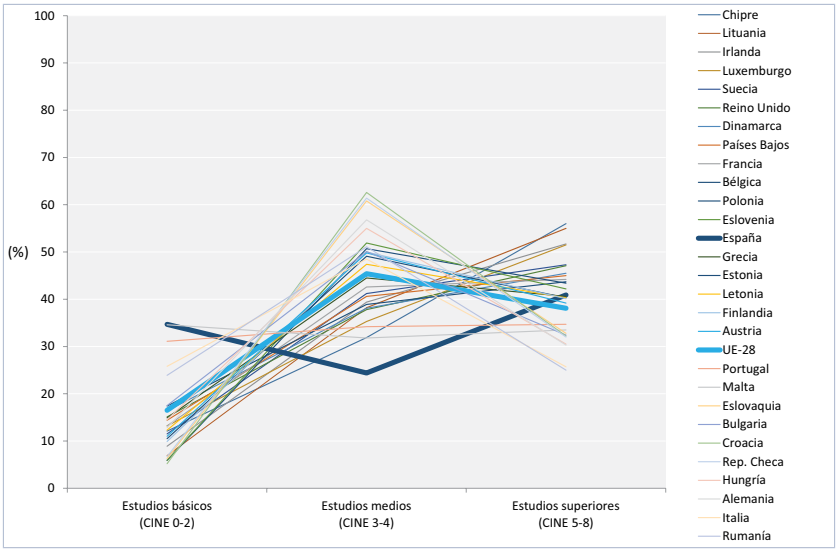
Uno de los fenómenos que hacen francamente atípico el comportamiento de nuestro sistema educativo con relación al promedio de la Unión Europea tiene que ver con el patrón de distribución de la población adulta joven –de entre 25 y 34 años– por niveles formativos[5]. Así, cuando se toma como indicador el mayor nivel educativo alcanzado y se agrupan los datos en tres categorías, estudios básicos (CINE 0-2), estudios medios (CINE 3-4) y estudios superiores (CINE 5-8), ese patrón de distribución presenta para España un forma de V, frente a la forma de V invertida típica de buena parte de los países de la UE y, desde luego, de su comportamiento promedio. (Véase la figura 4.1)

Esta anomalía del sistema educativo español alude a la existencia de una brecha educativa en la población adulta joven que, por su incidencia sobre las personas y sobre el empleo, requeriría su corrección mediante un conjunto de políticas efectivas.

Cuando se adopta un enfoque evolutivo en el análisis de los datos, con el fin de evidenciar las tendencias, se advierte que, en el último decenio del que se dispone de datos consolidados, los cambios producidos han sido escasamente significativos. En la figura 4.2 se ha amplificado deliberadamente la imagen evolutiva de esa V operando sobre la escala vertical para poder distinguir mejor los avances. En el periodo comprendido entre 2005 y 2016 los cambios observados son tan pequeños que ese patrón persiste y se puede hablar, en términos prácticos, de estancamiento.

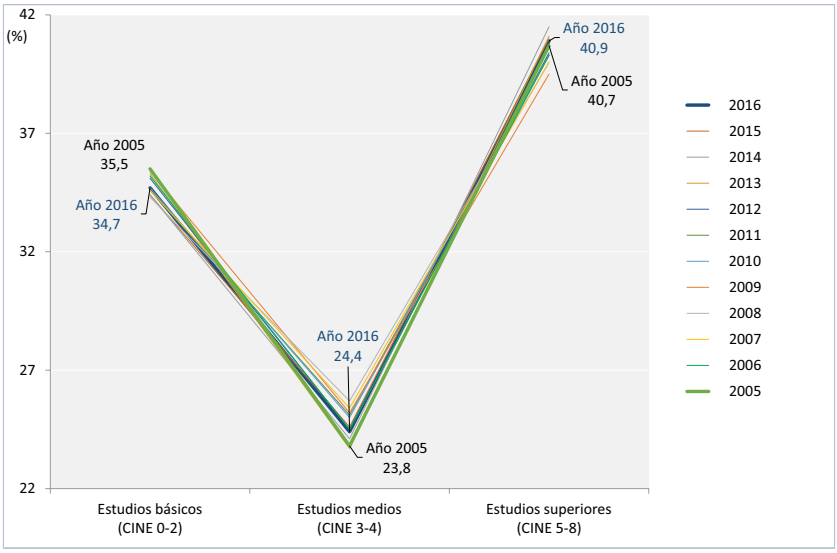
5 Consejo Escolar del Estado (2015). *Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo*. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Madrid. <www.mecd.gob.es/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2015.html>.

Figura 4.1
Distribución porcentual de la población con edades comprendidas entre 25 y 34 años, por niveles de formación, en los países de la Unión Europea. Año 2016



Fuente: elaboración propia sobre datos de Eurostat. [edat_lfse_03].

Figura 4.2
Evolución de la distribución porcentual de la población española, con edades comprendidas entre 25 y 34 años, por niveles de formación. Años 2005 a 2016



Fuente: elaboración propia sobre datos de Eurostat. [edat_lfse_03].

4.2.2. El abandono temprano de la educación o la formación

El abandono temprano de la educación o la formación[6] constituye uno de los indicadores de resultados de los sistemas educativos europeos que fue incorporado, por primera vez, por la Unión al sector Educación con ocasión de la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa. Forma parte, asimismo, del Monitor; instrumento establecido en la estrategia ET2020 para el seguimiento de los países en su evolución hacia los objetivos acordados y sus correspondientes *benchmarks*, o puntos de referencia. Introducido inicialmente por Eurostat como un indicador de cohesión social (SC051) presenta entre sus ventajas el hecho de que, por el tramo de edad al que se refiere –18 a 24 años–, toma en consideración, en buena medida, los efectos de los retornos al sistema reglado vinculados a las enseñanzas para personas adultas[7].

Aun cuando el problema del abandono educativo temprano en España viene siendo analizado con reiteración a lo largo de la última década[8, 9, 10, 11], en este caso centraremos la atención tan solo en la evolución de los valores del correspondiente indicador. La figura 4.3 muestra dicha evolución entre 2005 y 2016, en España y en la Unión Europea, a la vez que indica el comportamiento relativo, de unos valores con respecto a los otros.

6 El numerador de la tasa de abandono educativo temprano se refiere a las personas de 18 a 24 años de edad que cumplen las dos condiciones siguientes: en primer lugar, que el nivel de educación o de formación más alto alcanzado es CINE 2 (Educación Secundaria Obligatoria en el caso español) o CINE 3C de duración corta (módulos obligatorios de los Programas de Cualificación Profesional Inicial); en segundo lugar, que declaran no haber recibido ninguna educación o formación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta. El denominador de la tasa de abandono educativo temprano se refiere a la población total del mismo grupo de edad; se excluye del numerador las personas que no responden a las preguntas «más alto nivel de educación o de formación alcanzado» y «participación en la educación y la formación».

7 López Rupérez, F. (2006). *El legado de la LOGSE*. Gota a gota. Madrid.

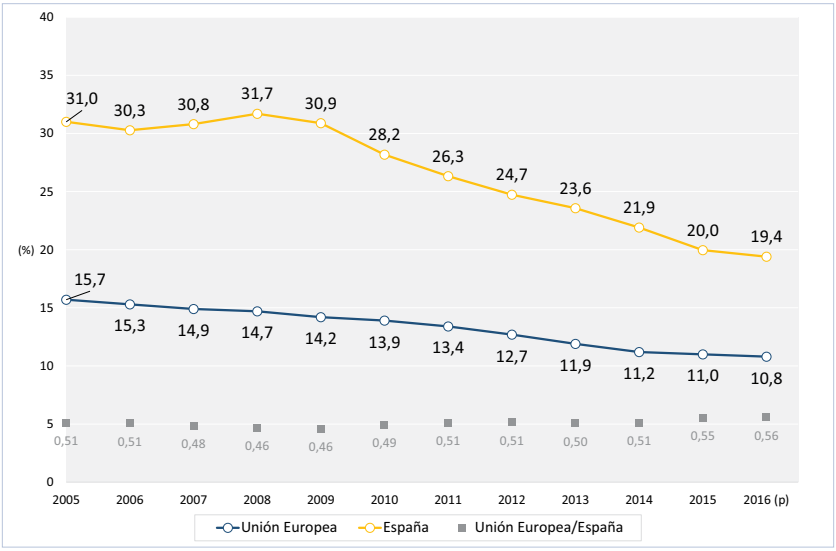
8 López Rupérez, F. (2006). *Ibid.*

9 Consejo Escolar del Estado (2015). *Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo*; - y anteriores-. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Madrid. <www.mecd.gob.es/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo.html>.

10 IVIE (2014). *El abandono educativo temprano: análisis del caso español.* Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Valencia. <www.ivie.es/downloads/docs/mono/mono2013-01.pdf>.

11 López Rupérez, F.; García García, I.; Sanz Labrador, I. (2015). *La extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años. Beneficios y costes*. FAES. Madrid. <https://goo.gl/bfXJSp>.

Figura 4.3
Evolución del abandono temprano de la educación o formación en España y en la Unión Europea. Años 2005 a 2016



(p) provisional.

Fuente: elaboración propia sobre datos de Eurostat. [edat_lfse_14].

El análisis de este cociente se justifica por distintas razones. En primer lugar, porque en el periodo considerado se han retocado en diferentes ocasiones los procedimientos de cálculo, lo que ha introducido una ruptura de la serie cronológica que hace imprescindible el recurso a la *ratio* para asegurar una comparación homogénea. En segundo lugar, porque en un contexto socioeconómico globalizado como el presente resulta imprescindible compararnos con los demás y no sólo mirarnos a nosotros mismos. En tercer lugar, porque los avances pudieran ser atribuibles, en buena medida, a un alineamiento espontáneo de los actores de los sistemas de educación y formación en los distintos países de la UE con los desafíos del futuro –que exigen, de un modo evidente, un incremento del nivel formativo de la población– y no sólo a unas acciones planificadas de los poderes públicos a través de sus políticas.

Aun cuando es cierto que el abandono educativo temprano ha ido disminuyendo en España a lo largo del periodo considerado, no lo es menos que también

lo ha hecho la media de los países de la UE, de modo que el cociente entre ambas cifras se ha mantenido aproximadamente constante, con una suave oscilación de magnitud no superior a una décima (véase figura 4.3). Por esta razón, no resulta riguroso atribuir inequívocamente la mejora a los efectos de la acción política. Y lo que se advierte, tras el análisis de la citada *ratio*, es de nuevo un claro fenómeno de estancamiento.

4.2.3. La tasa de la población joven que ha completado, al menos, la educación secundaria superior

Otro de los indicadores de resultados de los sistemas de educación y formación al que se presta especial atención por parte de diferentes organismos internacionales es la tasa de la población joven –con edades comprendidas entre los 25 y los 34 años– que ha completado, al menos, la educación secundaria superior (Bachillerato o Formación Profesional de Grado Medio en el sistema educativo español). Tal interés surge de la consideración, generalizada en los países desarrollados, de que ese es el nivel formativo mínimo imprescindible que ha de poseer la inmensa mayoría de la población para asegurar el capital humano básico que requieren una economía y una sociedad crecientemente basadas en el conocimiento.

La figura 4.4 muestra la evolución comparada, a lo largo del periodo comprendido entre 2005 y 2016, del porcentaje de la población que ha completado, al menos, la educación secundaria superior (CINE 3-8).

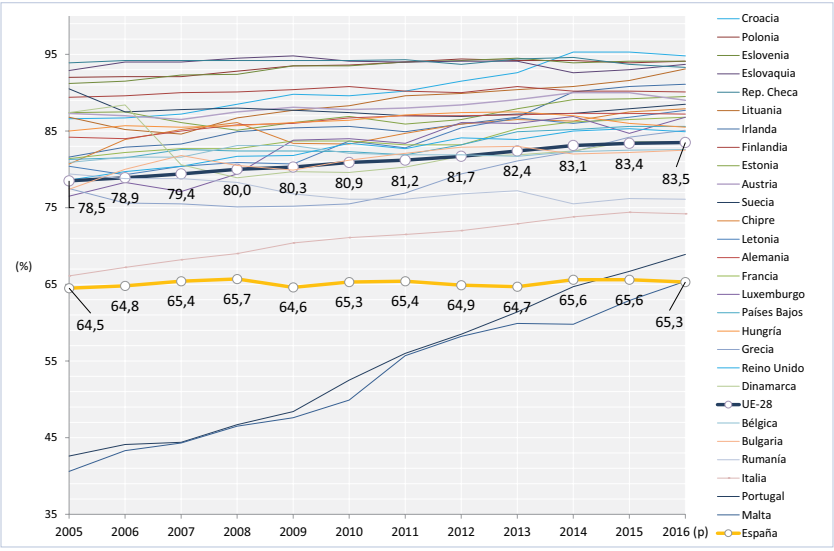
Del análisis de la citada figura cabe inferir los siguientes hechos:

a) La estabilidad del comportamiento de España, a propósito de este indicador, durante el periodo considerado, que se manifiesta en una ligera oscilación de la gráfica, de magnitud no superior a 1,1 puntos porcentuales.

b) El comportamiento monótono creciente de la UE, que incrementa su distancia con respecto a España en 4,2 puntos porcentuales a lo largo del periodo considerado.

c) El comportamiento de países del sur, como Italia, Malta y, sobre todo, Portugal, que han logrado aumentar, de un modo relevante, los valores de dicho

Figura 4.4
Evolución comparada del porcentaje de la población de los países de la Unión Europea, con edades comprendidas entre 25 y 34 años, que ha completado, al menos, la educación secundaria superior (CINE 3–8). Años 2005–2016



(p) provisional.

Fuente: elaboración propia sobre datos de Eurostat. [edat_lfse_03].

indicador de *outputs* de sus sistemas de educación y formación, dejando a España en la última posición de entre los países de la UE.

Nos encontramos, de nuevo, ante un fenómeno de estancamiento que, como en los casos anteriores, concierne en buena medida a la ineficacia de las políticas educativas en las etapas no obligatorias, entendidas en este contexto dichas políticas como instrumentos potencialmente estratégicos para garantizar a las nuevas generaciones una formación imprescindible.

4.2.4. Los resultados de PISA

Los indicadores que aluden al núcleo mismo de la noción de resultados escolares son los relativos al rendimiento académico de los alumnos; es decir, a los conocimientos y las competencias que éstos adquieren a consecuencia de su paso por el

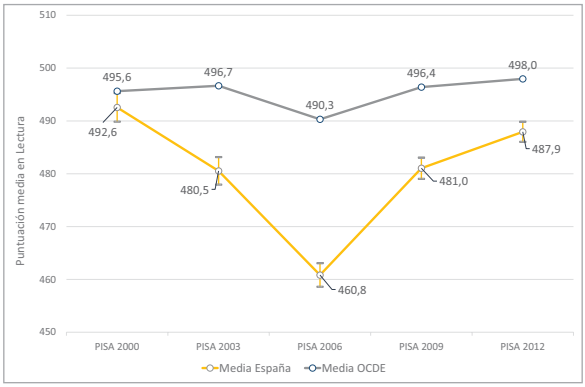
sistema reglado. Conciernen a aspectos esenciales de la eficacia de los aprendizajes y se manifiestan, a la postre, en esos otros indicadores de carácter 'contable' antes considerados, más fáciles de medir pero también más débilmente conectados con la calidad de los procesos básicos de enseñar y de aprender.

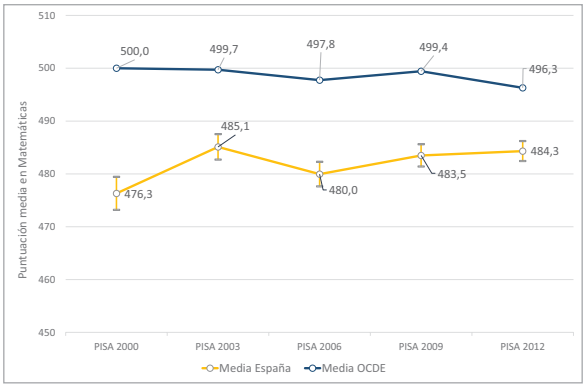
Las pruebas correspondientes al programa PISA de la OCDE no sólo nos ofrecen resultados de rendimiento escolar comparables entre países – o incluso entre regiones– sino que permiten, también, la comparación del comportamiento de un país consigo mismo a lo largo del tiempo. Habida cuenta de que la primera edición de PISA data del año 2000 y la última de 2015, se dispone de información suficiente como para analizar la evolución de España en materia de rendimiento escolar, a lo largo de este relativamente amplio periodo de tiempo, en las tres áreas de PISA: Lectura, Matemáticas y Ciencias.

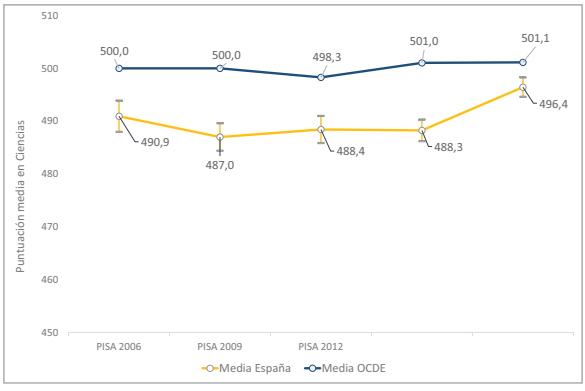
La figura 4.5 muestra la evolución de los resultados en esas áreas de PISA entre los años 2000 y 2015. Asimismo se considera, junto con lo anterior y a efectos de comparación, el comportamiento de la media de los países de la OCDE.

Cuando se analiza la evolución fijando la atención, por razones prácticas, en los puntos inicial y final de las gráficas y tomando en consideración los intervalos de error de cada punto, de nuevo se advierte un fenómeno de estancamiento –con una ligera mejora en Matemáticas– en torno a valores mediocres, situados sistemáticamente por debajo de los correspondientes a la media de los países de la OCDE. Si bien la imagen que proporcionan las líneas de evolución de esta media apunta también a una cierta estabilidad de los resultados, al tratarse de un número importante de países la inercia, a la hora de reflejar cambios significativos, es también mucho mayor.

Figura 4.5
Evolución de los resultados de Lectura, Matemáticas y Ciencias en las pruebas de PISA para España, comparativamente con la media de los países de la OCDE. Años 2000–2015







Fuente: elaboración propia sobre la base de datos PISA, OCDE.

4.3. Los rangos de variación de los *inputs* y la respuesta del sistema en términos de *outputs*

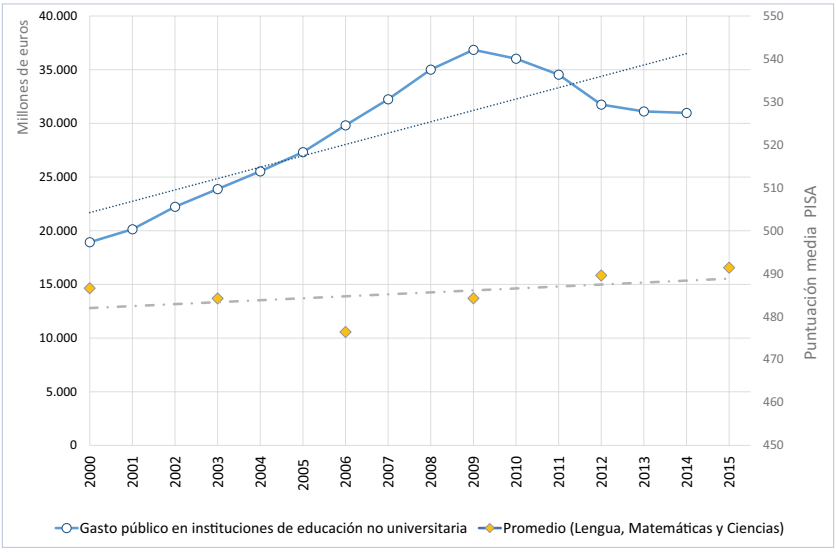
De conformidad con ese enfoque sistémico que se ha esquematizado en la figura 1.1, la relación entre los *inputs* y los *outputs* –o, dicho de otro modo, la transformación de recursos en resultados– se produce a través de los procesos y las políticas. Dicha relación está en la base misma del concepto de eficiencia –cantidad de *output* por unidad de *input*– y da idea, por tanto, de uno de los rasgos de la calidad de la gobernanza pública.

En España, cuando se analiza el rango de variación de los *inputs* entre el año 2000 –año en el que se consumaron los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas en materia educativa– y el año 2015, y se compara con la correspondiente variación relativa de los indicadores de resultados, se advierte un incremento notable del primero que no ha ido acompañado del correspondiente incremento del segundo, incluso aceptando un margen razonable de retraso entre el incremento de los *inputs* y el de los *outputs*.

Así, por ejemplo, el gasto de las Administraciones públicas en la educación no universitaria se incrementó entre los ejercicios 2000 y 2014 en un 63,7%; aumentó entre el ejercicio del 2000 y el ejercicio de 2009 en un 94,7%, y se redujo después, un 15,9% hasta 2014 por efecto de los ajustes asociados a la crisis económica. En ese periodo de tiempo, ninguno de los indicadores de resultados antes considerados evolucionaron al alza de un modo suficientemente significativo. Tampoco la cifra total de alumnos escolarizados en el sistema público o sostenido con fondos públicos creció de una forma equiparable al rango en el que lo hicieron los *outputs*.

A modo de ilustración gráfica de ese fenómeno de incremento de gasto y estancamiento de resultados, la figura 4.6 muestra la evolución del gasto público en instituciones de educación no universitaria y de la puntuación promedio en las tres áreas de las pruebas de PISA obtenida por el conjunto de los alumnos españoles entre 2000 y 2015. Se advierte en ella, con claridad, el fenómeno más arriba descrito que pone en cuestión, apelando a argumentos diferentes, la calidad de la gobernanza del sistema educativo español, desde el punto de vista de la eficiencia.

Figura 4.6
Evolución del gasto público en instituciones de educación no universitaria en España y de las puntuaciones medias obtenidas por los estudiantes españoles en las pruebas PISA. Años 2000 a 2015.



Fuente: elaboración propia sobre los datos proporcionados por la *Estadística del Gasto Público en Educación* del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la base de datos de PISA de la OCDE.

5. Un estudio Delphi

La metodología Delphi cuenta con más de medio siglo de antigüedad y ha sido descrita profusamente en manuales e investigaciones[1, 2, 3]. No obstante, cabe recurrir a la definición sintética propuesta por Linstone y Turroff (2002) que resulta especialmente adecuada a los propósitos del presente trabajo. Según los citados autores, el método Delphi es «un proceso multietapa estructurado para recoger y condensar el conocimiento procedente de un grupo de expertos, con el fin de abordar problemas complejos por medio de una serie de cuestionarios intercalados con *feedbacks* controlados»[4].

La técnica Delphi ha sido ampliamente utilizada en investigaciones en el área de la salud[5] y particularmente en la elaboración de indicadores de calidad asistencial[6]. En el ámbito de los indicadores de calidad educativa se ha empleado, asimismo, en el área de la gestión de las instituciones de educación superior y,

1 Landeta, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Editorial Ariel. Barcelona.

2 Varela-Ruiz, M.; Díaz-Bravo, L.; García-Durán, R. (2012). «Descripción y usos del método Delphi en investigaciones del área de la salud». *Investigación en Educación Médica*, 1(2): 90-95.

3 Hasson, F.; Keeney, S.; McKrenna, H. (2000). «Research guidelines for the Delphi survey technique». *J. Adv. Nurs.* 32: 1008-1015.

4 Linstone, H. A.; Turroff, M. (2002). *The Delphi method: Techniques and Applications*. H.A. Linstone (Ed.). <is.njit.edu/pubs/delphibook>.

5 Uphoff, E.; Wennekes, L.; Grol. R.; Wollersheim, H.; Hermens, R.; Ottevanger, P. (2012). «Development of Generic Quality Indicators for Patient-Centered Cancer Care by Using a RAND Modified Delphi Method». *Cancer Nursing*™, vol. 35, n.º 1, 29-37. Doi: 10.1097/NCC.0b013e318210e3a2.

6 Boulkedid, R.; Abdoul, H.; Loustau M.; Sibony, O.; Alberti, C. (2011). «Using and reporting the Delphi Method for Selecting Healthcare Quality Indicators: A Systematic Review». *PLOS ONE* 6(6) e 20476. Doi:10.1371/journal.pone.0020476.

en particular, en la definición de indicadores de gobernanza universitaria[7]. Sin embargo, no hemos encontrado en la literatura especializada referencias previas relativas al empleo de dicha técnica para la identificación de indicadores de calidad de la gobernanza de los sistemas educativos.

5.1. La elaboración de la versión inicial del cuestionario y sus bases conceptuales

La elaboración de la versión cero, o inicial, del cuestionario –que se sometió posteriormente a la consideración del panel de expertos en la primera ronda de consultas– se ha efectuado a partir de un conjunto de seis categorías y de veinte subcategorías de indicadores procedentes de un marco en el que se han integrado los criterios resultantes de tres análisis conceptuales diferentes: el que corresponde a la trasposición al ámbito educativo de una perspectiva clásica sobre la gobernanza del sector público (A); el derivado de la aplicación del paradigma de la complejidad a la gestión de los sistemas educativos o 'aproximación moderna' (B); y, finalmente, el asociado a una 'gobernanza inteligente' (C). Todos estos análisis han sido, en lo esencial, descritos en los capítulos 2 y 3 del presente trabajo y se muestran sintéticamente, en forma de criterios generales de gobernanza, en las tablas 5.1, 5.2 y 5.3.

Aun cuando las tres perspectivas conceptuales citadas se han elaborado de un modo básicamente independiente, han aparecido algunos solapamientos inevitables –incluso deseables– entre ellas. Con el fin de identificar tales coincidencias, se ha señalado en cada una de las tres tablas citadas las relaciones existentes entre cada criterio de gobernanza propio de una aproximación determinada –clásica, moderna y de 'gobernanza inteligente'– y los de las otras dos aproximaciones consideradas en el trabajo. Un posterior análisis jerárquico sobre el conjunto de criterios enunciados en las citadas tablas ha permitido operativizar un marco conceptual integrado y razonablemente robusto mediante su traducción en un sistema de categorías y subcategorías que se muestra en el cuadro 5.1.

7 Ngoc Quyen, D. T. (2014). «Developing university governance indicators and their weighting system using a modified Delphi method». *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 141:828-833. Doi:10.1016/j.sbspro.2014.05.144.

A partir de este marco, se ha desarrollado un conjunto de 66 indicadores de calidad de la gobernanza de los sistemas educativos que aluden, sin excepción, a los comportamientos de las instancias superiores de decisión, sea en el ámbito del Estado sea en el de las Comunidades Autónomas, indistintamente en el caso español. Ese sistema inicial de indicadores se presenta en el Anexo I y constituye la base de la versión cero, o inicial, del cuestionario *Delphi*.

Tabla 5.1
Criterios principales de gobernanza en el sector público, desde una aproximación clásica, y su transposición al sector educativo

A. Aproximación clásica (criterios)	Banco Mundial	Hewitt, C	ONU	Fazekas *et al.*	OCDE	Relacionado con
A1. Construcción de consensos y participación		×	×		×	B4 y B5
A2. Selección de responsables	×					
A3. Gestión eficiente de recursos	×		×			B6 y C1
A4. Desempeño de funciones			×			B6
A5. Regulación					×	B6
A6. Definición de prioridades			×	×		B3
A7. Rendición de cuentas				×		B2 y C1
A8. Capacidad de Dirección				×		B3
A9. Transparencia			×			
A10. Responsabilidad			×			A7

Fuente: elaboración propia a partir de:

- World Bank (1994). *Governance. The World Bank´s Experience*. Washington, D.C.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobatón, P. (2000). «Governance Matters. From Measurement to action». *Finance & Development*. June, pág. 10
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). «Uses and Abuses of the Concept of Governance». *International Social Science Journal*, 50(1): 105-113.
- United Nations (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. Department of Economics and Social affairs. Nueva York.
- Fazekas, M.; Tracey, B. (2012). «Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education». *OECD Education Working Papers*, n.º. 67, OECD Publishing. Doi: 10.1787/5k9flcx2l340-en
- OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva. Hacer posibles las reformas*. Pág 37. OCDE-Santillana. Madrid.

Tabla 5.2
Criterios principales de gobernanza educativa desde una aproximación moderna que toma en consideración el paradigma de la complejidad

B. Aproximación moderna (criterios)	GCES (OECD/CERI)	OCDE	Relacionado con
B1. Construcción de capacidades	×	×	
B2. Rendición de cuentas	×	×	A7 y C1
B3. Visión estratégica	×	×	A6 y A8
B4. Enfoque holístico y multinivel	×	×	A1
B5. Flexible y adaptativa	×	×	A1 y C2
B6. Centrada en los procesos		×	A3, A4, A5, C3, C4 y C5
B7. Basada en la evidencia empírica y en la investigación		×	C1
B8. Concede importancia al nivel nacional	×		

Fuente: elaboración propia a partir de:

– López Rupérez, F. (1997). «Complejidad y Educación». *Revista española de pedagogía*. Año LV, n.º 206, enero-abril, pp. 103-112.

– OECD/CERI (2015). *Governing Complex Education Systems (GCES)*. <www.oecd.org/edu/ceri/governing-complexeducationsystemsgces.htm>

– OECD (2016). *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris.

Tabla 5.3
Criterios principales de gobernanza educativa desde una concepción de 'gobernanza inteligente'

C. Gobernanza inteligente (criterios)	Capítulo 3 del presente trabajo	Relacionado con
C1. Importancia del *feedback* y de la evaluación de las políticas	×	A3, A7, B2 Y B7
C2. Respuestas adaptativas	×	B5
C3. Preocupada por la implementación	×	B6
C4. Con implicación personal de los responsables de alto nivel	×	B6
C5. Con involucración de los actores de niveles inferiores, especialmente de los docentes	×	B6

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5.1
Conjunto de categorías y subcategorías de indicadores que operativiza el marco conceptual descrito en el texto

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

5.2. El estudio Delphi para el refinamiento del cuestionario sobre la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos

Con el propósito de refinar el cuestionario sobre la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos, contribuir a su validación y, en su caso, enriquecerlo se ha desarrollado un estudio Delphi cuya metodología y resultados se describen en lo que sigue.

5.2.1. Metodología

La selección del panel de expertos

La selección del panel de expertos ha sido efectuada atendiendo a criterios tanto cuantitativos como cualitativos. En relación con los primeros, se ha tomado en consideración la minimización del 'error medio grupal'[8] sin ampliar, en exceso, el número de componentes del panel. Se ha tratado de evitar que se complicara notablemente la gestión del proceso sin producirse una reducción apreciable de dicho error. De conformidad con tales criterios, se ha fijado en 21 el número de expertos del panel y, dentro de un grupo mayor, se ha diferenciado internamente entre titulares y suplentes a fin de prever la posible renuncia de alguno de los expertos titulares y de garantizar, en cualquier caso, dicho número. No obstante lo anterior, ninguno de los titulares ha declinado inicialmente la invitación, aunque sí se ha producido una deserción en la segunda ronda que requirió recurrir al correspondiente suplente.

En relación con los criterios cualitativos, se ha optado por asegurar en el panel la representación de tres grupos de actores principales directamente concernidos por la calidad de la gobernanza: los responsables políticos –tanto en el nivel estatal como en el autonómico–, los investigadores y los directores de centro que son profesionales destinatarios primeros de la gobernanza del sistema educativo. (Véase la tabla 5.4).

8 Landeta, J. (1999). *Ibid.*

Tabla 5.4
Características del panel de expertos por grupos

Grupo	Perfil	Edad media
Ex altos cargos de Educación	Tres ex secretarios generales de Educación del Gobierno central, un ex secretario general autonómico, un director general del Gobierno central y dos directores generales de Comunidades Autónomas	63,7
Profesores de Universidad	Siete profesores universitarios con amplia experiencia docente e investigadora de cinco universidades españolas	56,1
Directores o exdirectores de Instituto de Educación Secundaria	Cuatro directores en ejercicio y tres exdirectores, de cuatro Comunidades Autónomas, con amplia experiencia tanto en el ámbito de la acción como en el de la reflexión sobre la práctica de la dirección escolar	58,3

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con las recomendaciones recogidas en la literatura sobre la base de una extensa revisión bibliográfica[9], la heterogeneidad del panel puede dar mejores resultados que la homogeneidad, particularmente, como es el caso, cuando existe una pluralidad de actores de distinta naturaleza concernidos; además, esta participación plural puede mejorar la credibilidad y la aceptación del sistema de indicadores resultante del estudio Delphi por parte de sus destinatarios.

El primer grupo ha sido cubierto mediante la presencia en el panel de expertos de 7 ex altos cargos de Educación –con nivel igual o superior al de Director General– del Gobierno central y de diferentes Comunidades Autónomas que han tenido responsabilidades en el establecimiento de políticas educativas en sus respectivos ámbitos de competencia. El segundo grupo ha sido asegurado por la selección de 7 investigadores universitarios del mundo de la educación con una amplia experiencia y una probada competencia académica. El tercero ha sido representado por 7 directores o exdirectores de Instituto de Educación Secundaria con amplia experiencia y competencia probada en materia de gestión escolar. Estos tres grupos de actores relevantes aportan visiones complementarias, efec-

9 Boulkedid, R.; Abdoul, H.; Loustau M.; Sibony, O.; Alberti, C. (2011). *Ibid*.

tuadas desde planos diferentes, sobre la calidad de la gobernanza y sus claves fundamentales.

La información inicial

De forma previa al desarrollo de la ronda 1, se ha puesto a disposición de los miembros del panel toda la documentación necesaria para la participación en el estudio:

- Una breve descripción de la técnica Delphi.
- Información procedente de los coordinadores del estudio y relativa a las bases conceptuales del conjunto de categorías y subcategorías de indicadores previamente definidas.
- Los criterios de selección del panel.
- El cuestionario digital con espacios para los comentarios y las reflexiones, con la posibilidad de añadir nuevos indicadores, aunque sólo en la primera ronda.
- Unas breves pero claras indicaciones de uso.
- Algunas aclaraciones adicionales una vez remitidos los cuestionarios pero antes de iniciarse el correspondiente proceso de cumplimentación.

El feedback

La información de retorno, o *feedback*, a los miembros del panel, tras la culminación de cada ronda, ha sido de tipo tanto cualitativo como cuantitativo. El '*feedback* cualitativo' ha supuesto el envío a todos los expertos de un resumen común, en forma anónima, de los comentarios efectuados por ellos mismos y, en algún caso, por los coordinadores del estudio. Ello ha permitido corregir ítems o incluso incorporar al cuestionario, en la primera ronda, otros nuevos, así como evidenciar posiciones individuales ante el grupo de los distintos expertos con vistas a la ronda siguiente para aquellos ítems objeto de valoración. El '*feedback* cuantitativo' ha consistido en proporcionar, para cada ítem de la versión del cuestionario correspondiente a cada ronda, dos parámetros –la media (M) y el coeficiente de variación intercuartil (CVI)– que reflejan el grado de importancia y el nivel de

consenso, respectivamente, y expresan numéricamente la opinión del grupo en cada ronda para cada uno de los ítems sometidos a la valoración de los expertos del panel.

Los niveles de importancia

Se han calculado los niveles de importancia atribuibles a las diferentes categorías y subcategorías, a partir de los resultados definitivos, mediante los valores de las medias de acuerdo con la escala tipo Likert empleada [nada importante (0), poco importante (1), relativamente importante (2), muy importante (3), extremadamente importante (4)].

El grado de consenso

Se ha elegido como parámetro que expresa el grado de convergencia o de consenso entre las puntuaciones de los expertos el Coeficiente de Variación de Intercuartil (CVI)[10, 11], definido como CVI = (Q3-Q1)/(Q3+Q1) donde Q1 se corresponde con el percentil 25 y Q3 con el percentil 75 ($0 \leq CVI \leq 1$, cuanto menor es CVI mayor es el consenso).

En cuanto al parámetro de estabilidad, que refleja la no variación significativa de la opinión de los expertos entre dos rondas sucesivas, se ha ignorado en este caso, de acuerdo con el criterio de Landeta (1999)[12], según el cual «(…) si hay consenso debe haber estabilidad, pero la existencia de estabilidad no implica que se haya alcanzado el consenso».

El número de rondas realizadas

El número de rondas se ha determinado de modo que se lograran niveles satisfactorios tanto de importancia como de consenso. Así, se ha fijado M = 3 como el valor umbral por encima del cual se considera suficiente la valoración de la

10 Bonett, D. G. (2006). «Confidence interval for a coefficient of quartile variation». *Computacional Statistics and Data Analysis*, 50(11): 2953-2957. Doi:10.1016/j.csda.2005.05.00.

11 Ngoc Quyen, D. T. (2014). *Ibid*.

12 Landeta, J. (1999). *Ibid*.

importancia del ítem (0 ≤ M ≤ 4); y CVI = 0,2 como el valor umbral por debajo del cual se considera que existe consenso (0 ≤ CVI ≤ 1).

Los indicadores que en cualquiera de las rondas lograron ambos estándares fueron dados por buenos y apartados del proceso de valoración en la siguiente, salvo en aquellos casos en los cuales las recomendaciones de los expertos suponían la modificación del ítem y la introducción de algún cambio sustantivo en la redacción; en tales supuestos la nueva redacción fue sometida a valoración en la ronda siguiente. Por otra parte, aquellos ítems que, bien en su redacción inicial o en su versión enriquecida, no consiguieron alcanzar ambos estándares de importancia y de consenso fueron excluidos del sistema. La aplicación de tales criterios ha llevado a la realización de tres rondas de consulta al panel de expertos.

5.2.2. Resultados

Evolución cuantitativa del proceso DELPHI

En la primera ronda, no fue rechazado ninguno de los 66 ítems que configuraban la versión cero, o inicial, del cuestionario, lo que refuerza la validez del punto de partida. No obstante, 39 requirieron, a juicio de algún miembro del panel, pequeñas mejoras en la redacción, 6 fueron aceptados con cambios sustantivos y valorados en la siguiente ronda y fueron añadidos 38 nuevos ítems, aunque sin alterar el marco de categorías y de subcategorías previamente establecido.

En la segunda ronda, de los 104 ítems que constituían la nueva versión del cuestionario (versión 1), 30 ítems requirieron, a juicio de algún miembro del panel, pequeñas mejoras en la redacción y otros 40 se sumaron a los 20 de la ronda anterior y no requirieron valoración por parte de los expertos en la ronda siguiente. Sin embargo, 1 ítem supuso modificaciones que sí requirieron una nueva valoración por parte del panel, 12 ítems fueron rechazados de entre las nuevas aportaciones y, excepcionalmente, se aceptaron dos nuevos ítems.

En la tercera ronda los 93 ítems de la ronda anterior (versión 2 del cuestionario) fueron aceptados por haber alcanzado los umbrales de importancia y de consenso previamente definidos. No obstante, un análisis pormenorizado de re-

dundancias efectuado por el equipo coordinador, llevó consigo la eliminación de otros 5 ítems, quedando el cuestionario, en su versión final (versión 3), compuesto por 88 ítems. La tabla 5.5 muestra un resumen cuantitativo de la evolución del cuestionario a lo largo de las tres rondas que configuraron el proceso Delphi.

Tabla 5.5
Resumen cuantitativo de la evolución del proceso Delphi

	Versión inicial	Ronda I	Ronda 2	Ronda 3	Versión final
Número de ítems aceptados sin cambios en su redacción		20	60	90	93
Número de ítems aceptados con ligeros cambios en su redacción que no requieren una nueva valoración		39	30	0	
Número de ítems aceptados con cambios sustantivos en su redacción que sí requieren una nueva valoración		6	I	3	
Número de ítems que se han cambiado de ubicación con relación a las subcategorías		I	0	0	
Número de ítems rechazados		0	(12)	0	(5)
Número de ítems completamente nuevos		38	2	0	
Total del número de ítems del cuestionario	66	104	93	93	88

Fuente: elaboración propia.

Niveles de importancia, pesos y grados de consenso

En la tabla 5.6 se muestran los valores de M por subcategorías y categorías que reflejan los promedios globales de las valoraciones correspondientes a cada ítem, según la escala de Likert antes referida. Tanto en el caso de las categorías, o dimensiones del instrumento de evaluación, como en el de las subcategorías (subdimensiones) el valor de M recoge el promedio de las valoraciones simples (ítems). Todos los valores sobrepasan, obviamente, el valor umbral fijado en 3 puntos, pero destacan con valores iguales o superiores a 3,5 –-sobre un máximo

de 4 puntos– 8 de las 20 subcategorías (2.2, 2.3, 3.1, 4.2, 4.4, 5.1, 6.1 y 6.2) y 4 de las 6 categorías (2, 3, 5 y 6).

En lo que concierne a los pesos, que se muestran también en la misma tabla, se expresan en términos relativos o de porcentajes de suma 100 para el conjunto de las subdimensiones de una categoría dada y también para el conjunto de las seis dimensiones establecidas. Por su propia definición, dan cuenta de la importancia relativa que el panel de expertos ha atribuido a las diferentes subcategorías dentro de una categoría dada y a cada una de esas seis dimensiones constitutivas del modelo de evaluación que se deriva del marco conceptual.

Cabe destacar la relativa homogeneidad de los pesos de las categorías pues se distancian poco del valor 16,7 % que supondría la total igualdad. No obstante, destaca a este respecto la 'Categoría 6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas', con un peso de 17,2 %.

En cuanto a las subcategorías, y a la vista del análisis de los pesos, el juicio de los expertos ha situado en la cúspide de los indicadores o criterios de calidad de la gobernanza de un sistema educativo moderno –con el peso máximo dentro de cada subcategoría– los siguientes rasgos característicos:

- '1.4. Promueve la participación'.
- '2.2. Establece con claridad las prioridades'.
- '3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales'.
- '4.1. Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas'.
- '5.1 Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación'.
- '6.2 Establece mecanismos de responsabilidad'.

En la tabla 5.6 se presentan, asimismo, los niveles finales de consenso medido a través del CVI, indicador que es tanto menor cuanto mayor es aquél. Aun cuando todas las subcategorías presentan un grado de consenso promedio elevado, como corresponde al proceso Delphi previo al que fue sometido el cuestionario, destacan en particular las subcategorías: '2.3. Concede mucha importancia a la

Tabla 5.6
Nivel de importancia de los indicadores de calidad de la gobernanza del sistema educativo español, establecidos por el grupo de expertos, agrupados por subcategorías y categorías

	Importancia (M, de 0 a 4)	Peso (P, %)	Consenso (CVI, de 0 a 1)
1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel	3,38	16,2 %	0,14
1.1. Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, escolar y gubernamental)	3,34	26,0 %	0,14
1.2. Preserva la importancia del nivel estatal	3,38	21,0 %	0,14
1.3. Busca el consenso posible	3,45	21,5 %	0,14
1.4. Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente	3,37	31,5 %	0,14
2. Gobernanza con capacidad de dirección	3,52	16,8 %	0,12
2.1. Dispone de una visión estratégica	3,43	21,6 %	0,15
2.2. Establece con claridad las prioridades	3,51	38,9 %	0,12
2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas	3,70	17,5 %	0,05
2.4. Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora	3,48	22,0 %	0,14
3. Gobernanza centrada en los procesos	3,50	16,7 %	0,12
3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales	3,63	33,0 %	0,07
3.2. Realiza una gestión eficiente de los recursos	3,40	26,5 %	0,14
3.3. Elabora una regulación apropiada y de calidad	3,44	22,4 %	0,14
3.4. Otorga mucha importancia a la implementación	3,48	18,1 %	0,14
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación	3,42	16,3 %	0,14
4.1. Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas	3,33	30,0 %	0,14
4.2. Es flexible y adaptativa	3,50	23,6 %	0,14
4.3. Otorga mucha importancia al *feedback*	3,33	22,5 %	0,14
4.4. Evalúa el impacto de las políticas	3,53	23,9 %	0,14
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades	3,50	16,7 %	0,14
5.1. Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación	3,58	58,4 %	0,14
5.2. Ayuda a los actores principales a adquirir y a utilizar información relevante, a su nivel, para el éxito en la implementación de las políticas	3,40	41,6 %	0,14
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas	3,60	17,2 %	0,12
6.1. Concede una gran importancia a la transparencia	3,53	43,5 %	0,14
6.2. Establece mecanismos de responsabilidad	3,66	56,5 %	0,09

selección de los responsables de las políticas' (CVI = 0,05), '3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales' (CVI = 0,07) y '6.2 Establece mecanismos de responsabilidad' (CVI = 0,09).

Si se incrementa, aún más, el nivel de exigencia en la selección de criterios y se exige de las subcategorías, no sólo un elevado peso sino también un muy alto consenso (CVI < 0,1), resulta esta terna de rasgos prioritarios:

- '2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas'.
- '3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales'.
- '6.2. Establece mecanismos de responsabilidad'.

De este primer análisis deriva un código de conducta para los responsables políticos, sencillo en su formulación, pero de enorme interés para mejorar la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos.

5.2.3. Discusión

La aplicación del método Delphi en la elaboración de un cuestionario para la evaluación de sistemas educativos ha tenido un triple propósito: de validación del marco conceptual, de refinamiento y de enriquecimiento del correspondiente cuestionario.

En el contexto conceptual de la evaluación, el término validez hace referencia a la conveniencia y utilidad de una prueba para un propósito particular. Entre las cinco formas de evidencia de validez establecidas por los *Standards for Educational and Psychological Testing*[13] de la *American Educational Research Association*, se encuentra la evidencia de validez basada en el contenido del test. Los resultados analizados en este capítulo, así como la sólida conceptualización previa, aportan evidencias de validez de contenido suficientes como para amparar la adecuación del instrumento propuesto a los fines pretendidos.

13 American Psychological Association, National Council on Measurement in Education, & American Educational Research Association (2014). *Standards for educational and psychological testing.* Washington, DC: American Educational Research Association. <www.apa.org/science/programs/testing/standards.aspx>.

Teniendo en cuenta la anterior consideración, cabe destacar además, en primer lugar, la estabilidad del marco conceptual durante todo el proceso, lo que se ha visto reflejado en el comportamiento del sistema de categorías y subcategorías. A pesar de que el panel de expertos tenía la posibilidad de añadir ítems correspondientes a subcategorías o incluso a dimensiones de la calidad de la gobernanza educativa complementarias a las previamente definidas, lo cierto es que habiéndose aportado 40 ítems nuevos en el proceso Delphi todos ellos estaban enmarcados en esa estructura conceptual inicial de conjunto.

Ello constituye una validación empírica del marco que va más allá de la que se deriva de su propio método de construcción y la refuerza. Resulta coherente con lo anterior el hecho de que el 40 % de las subcategorías y el 66,7 % de las categorías hayan alcanzado un valor de M igual o superior a 3,5 puntos sobre 4.

Cabe asimismo señalar la intensidad de la participación de los expertos en el proceso de consulta. Ello se ha reflejado en la producción de un total de 258 comentarios a lo largo de las tres rondas del proceso Delphi (80 comentarios en la primera ronda, 155 en la segunda ronda y 23 comentarios en la tercera ronda). Además, y sobre una cifra de partida de 66 ítems, el panel ha aportado otros 40 más. De ese volumen total de 106 ítems han resistido, finalmente, el proceso iterativo de selección 88. A la vista de estos datos, cabe afirmar que se han hecho efectivos tanto los mecanismos de refinamiento, propios del Delphi, como los de enriquecimiento del cuestionario, lo cual resulta coherente con la elevada competencia de los 21 componentes del panel de expertos y con un grado de implicación personal no inferior.

Cualquier proceso de validación de un instrumento, debe partir de la óptima definición del dominio de interés así como de la delimitación del propósito que con aquél se persigue. Por tal motivo, y más allá de los anteriores subrayados de orden metodológico, procede resaltar la decantación del esfuerzo analítico previo en una selección de siete subdimensiones o subcategorías que aluden a otros tantos rasgos fundamentales de una buena gobernanza de los sistemas educativos, acordes con una visión actualizada capaz de responder, con eficacia y eficiencia, a los desafíos del futuro, particularmente en las sociedades desarrolladas. La

tabla 5.7 recoge esos siete rasgos, de alto peso o elevado consenso, reordenados en un orden de generalidad decreciente.

El rasgo a) «Ejerce correctamente sus funciones principales» posee un carácter de alto nivel de generalidad que, aun a pesar de haber sido definido en el proceso de elaboración de un modo independiente al de los seis rasgos subsiguientes en esa tabla resumen, converge con ellos en el sentido de que éstos pueden ser considerados como concreciones de aquél. Así pues, la valoración de los expertos ha permitido alumbrar un constructo con una elevada coherencia interna.

Aun cuando, a menudo, sea ignorado como rasgo esencial de una gobernanza de calidad de los sistemas educativos, un enfoque basado en prioridades –criterio b) «Establece con claridad las prioridades»– constituye una cuestión esencial para todo tipo de organizaciones y, en particular, para la gestión de los sistemas organizacionales altamente complejos como lo son los sistemas de educación y de formación. Pero no sólo se trata de adoptar esta clase de enfoques en el gobierno de la Educación, sino de hacerlo del modo más efectivo posible. Y para conducirse con alguna garantía de éxito en esos entornos conviene tomar en consideración la advertencia, atribuida a Jacques Delors, según la cual «no es posible gestionar ciento cincuenta prioridades».

En este punto, merece la pena traer a colación el llamado 'principio de Pareto', o 'ley universal de las prioridades', que en su versión original establece –en cuanto a la eficacia de las acciones sobre sistemas sociales complejos– lo siguiente: «Pocos vitales, muchos triviales».

Esa formulación del sociólogo y economista italiano Wilfredo Pareto (1848–1923), fue reformulada por Joseph Juran (1904-2008) en la década de los cincuenta del pasado siglo y aplicada al mundo de la calidad en la gestión de las organizaciones bajo la conocida 'regla 20-80'. Dicha regla, de naturaleza empírica, afirma que el 20 por ciento de la causas explica el 80 por ciento de los efectos[14].

Aplicado lo anterior a la gobernanza de los sistemas educativos, no se trata de dispersar los esfuerzos en mil y una medidas cuyo impacto real sobre los *outputs*

14 López Rupérez, F. (2014). *Fortalecer la profesión docente. Un desafío crucial.* Narcea Ediciones. Madrid.

Tabla 5.7
Rasgos fundamentales de una buena gobernanza de los sistemas educativos en las sociedades desarrolladas

a) Ejerce correctamente sus funciones principales.
b) Establece con claridad las prioridades.
c) Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas.
d) Establece mecanismos de responsabilidad.
e) Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
f) Promueve la participación.
g) Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación.

del sistema es pequeño, o incluso insignificante, sino de identificar ese grupo relativamente reducido de factores críticos, cuyo impacto sobre la mejora de los resultados escolares es máximo, y de centrar sobre él las políticas educativas correspondientes.

Es indudable que los criterios de carácter político son inevitables en la gobernanza de los sistemas educativos, pero resulta imprescindible dejar a un lado las orientaciones cortoplacistas, los planteamientos oportunistas y las posiciones corporativistas en beneficio de los intereses generales. Y en esta tarea, infrecuente en países como España, el rasgo e) «Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas» recogido en la citada tabla viene al auxilio del b) «Establece con claridad las prioridades» para hacerlo más efectivo.

A lo largo de las últimas tres décadas se ha ido generando, en el ámbito internacional, bastante evidencia empírica sobre el impacto de las políticas y los factores que explican, en mayor medida, los buenos resultados escolares de los

alumnos. Pero quizás sea el trabajo de meta-síntesis de John Hattie[15] –efectuado sobre más de 800 meta-análisis– el más ambicioso a la hora de identificar factores que den cuenta, en un mayor grado, de las cifras de rendimiento escolar o de su varianza. Otros meta-análisis amplios, centrados en grupos concretos de políticas, están asimismo disponibles[16, 17]. Se trata, por tanto, de que los responsables políticos se aseguren una aplicación ordenada y sistemática del criterio e) «Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas» de la tabla 5.7. Algunos países, como es el caso de Nueva Zelanda a través de su proyecto BES (*Best Evidence Synthesis*), hace al menos una década que iniciaron este camino.

Los rasgos c) «Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas» y d) «Establece mecanismos de responsabilidad» resultan sucesivos y complementarios. Los mecanismos de selección de los responsables políticos constituyen la *conditio sine qua non* de la calidad de la gobernanza en general y de la educativa en particular. Sin embargo, la evolución de la dinámica de los partidos políticos en los países desarrollados y la proliferación de niveles de decisión asociados a los frecuentes procesos de descentralización política y administrativa, están llevando consigo, en algunos casos, una relajación extrema en cuanto a las exigencias de idoneidad para cubrir los puestos decisorios en materia de gobernanza. Esta insuficiencia de una preparación adecuada a los requerimientos reales del puesto suele propagarse, por efecto de mecanismos similares, hacia niveles inferiores en la escala administrativa; de modo que, en el mejor de los casos, el tiempo de actuación propio de una legislatura resulta insuficiente para adquirir una visión de los problemas de fondo y un conocimiento fundado de sus posibles soluciones.

15 Hattie, J. (2008). *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement.* Routledge. Abingdon.

16 Robinson, V.; Hohepa, M.; Lloyd, C. (2009). «School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why». *Best Evidence Synthesis (BES).* Ministry of Education & University of Auckland. New Zealand.

17 López López, E. (2014). «El *mastery learning* a la luz de la investigación educativa». *Participación Educativa*, segunda época, vol. 3, n.º 5, diciembre 2014. Consejo Escolar del Estado. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. <ntic.educacion.es/cee/revista/n5/pdfs/n5art_eduardo_lopez.pdf>.

Por lo general, el incumplimiento del criterio c) de calidad va acompañado de una falta de interés por los mecanismos de responsabilidad o de rendición de cuentas por los resultados obtenidos (criterio d). De este modo, los déficits en cuanto al primero de estos dos criterios se ven amplificados por los efectos deletéreos del incumplimiento del segundo, con lo que los sistemas educativos se acomodan a lo que se conoce como «calidad de supervivencia», esto es, la calidad mínima imprescindible para asegurar la supervivencia individual o social[18]. En una situación tal de estancamiento, los sistemas de educación y formación resultan incapaces de responder a los desafíos de un contexto dinámico y complejo y a las consiguientes expectativas de los individuos, de las familias y de las empresas. Y son tan sólo las respuestas adaptativas de carácter espontáneo por parte de las familias, de los profesores o de los centros, las que, de un modo insuficientemente coherente, contribuyen a la mejora. Ese desorden en la calidad de los *outputs*, vistos en un plano macro, no permite superar de un modo apreciable el citado estancamiento.

Finalmente, los criterios f) «Promueve la participación» y g) «Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación» convergen con ese hallazgo feliz de Ben Levin[19] que concluye en que las reformas educativas no podrán tener éxito sin comprometer la mente de los protagonistas y sus corazones. Así, la participación de los actores, si es conducida de una forma adecuada, estimulará la adhesión a las reformas educativas de buena parte de ellos, actuando primordialmente –aunque no sólo– sobre sus corazones. Y el hecho de compartir el conocimiento experto, en el que se apoyan las reformas, con los destinatarios de las mismas es una manera de, operando sobre sus mentes, promover su alineamiento con los objetivos de dichas reformas y con las correspondientes políticas. Esta distinción nítida entre emoción y cognición sabemos que es tan sólo una ilusión analítica, pues nuestro cerebro las integra en unos bucles causales de interacción que las

18 López Rupérez, F. (1994). *La gestión de calidad en educación*. Ed. La Muralla. Madrid.

19 Levin, B. (2010). «Governements and education reform: some lessons from the last 50 years». *Journal of Education Policy*, 25:6, pp. 737-747. <dx.doi.org/10.1080/02680939.2010.523793>.

debilitan o fortalecen recíprocamente, tal y como la neurociencia se ha encargado de evidenciar[20, 21].

El complejo proceso de diseño del instrumento de evaluación, basado en la metodología Delphi, así como los resultados obtenidos, ponen de manifiesto, por un lado, el apoyo de la evidencia acumulada con respecto a la sólida definición del constructo «calidad de la gobernanza», en el que se sustenta esta propuesta y, por otro, la pertinencia de la herramienta en relación con los fines pretendidos.

20 Fuster, J. (2012). «Entrevista». *Participación educativa*. Segunda época,vol.1, n.º 1, pp. 29-31. <ntic.educacion.es/cee/revista/pdfs/RPE_DIC2012_05Fuster.pdf>.

21 Fuster, J. (2014). *Cerebro y libertad. Los cimientos cerebrales de nuestra capacidad de elegir*. Ariel. Barcelona.

6. Una evaluación por expertos

La hipótesis o conjetura formulada en el capítulo 4, en el sentido de que una supuesta baja calidad de la gobernanza de nuestro sistema educativo estaría entre las causas principales de un estancamiento en la mediocridad de sus resultados, tuvo en dicho capítulo la aportación de un cúmulo de evidencias consistentes del lado de los efectos. Se trata ahora de profundizar en las evidencias del lado de las causas, lo que deberá desembocar, en una fase posterior del estudio aún por iniciar, en argumentos empíricamente más sólidos sobre esa hipotética, pero plausible, atribución causal.

En el capítulo 5, con la ayuda de un estudio Delphi robusto y sobre la base de un cuestionario inicial –que constituía el desarrollo de un marco conceptual basado en la integración de diferentes fuentes especializadas y su posterior operativización–, se ha presentado un instrumento idóneo –válido y fiable– para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos y acorde con dicho marco conceptual y se ha procedido al análisis y discusión de sus resultados.

En este capítulo 6 se plantea y describe un paso adicional en la búsqueda de evidencias del lado de las causas, consistente en la aplicación de dicho instrumento de evaluación a la situación, en materia de calidad de gobernanza, del sistema educativo español.

6.1. Metodología

Para la realización de esta parte del estudio, se ha recurrido al mismo panel de expertos que participó en el desarrollo del citado Delphi para la validación y enriquecimiento del cuestionario inicial de evaluación de la calidad de la gobernanza

de los sistemas educativos. Dicho panel no sólo aportaba un alto nivel de competencia y de juicio fundado -desde diferentes ópticas y niveles de generalidad del sistema educativo- sino que, además, estaba familiarizado con el enfoque y contenido del cuestionario después de haber trabajado sobre él a lo largo de las tres rondas de que constó el Delphi. Ambos argumentos constituyen fuentes de validez externa de los correspondientes resultados referidos, en este caso, al sistema educativo español.

Por el contrario, el escaso tamaño de la muestra –21 sujetos– junto con el carácter incidental del muestreo limitan el poder inferencial de los resultados. En este sentido, el estudio tiene, en la presente fase, un valor meramente exploratorio. Ello no es óbice para el empleo de elementos de estadística descriptiva así como de procedimientos más poderosos de análisis cuantitativo, sobre la base de datos generada por la aplicación del cuestionario al panel de expertos.

En este sentido, el contraste de medias, para analizar la significatividad de las diferencias, ha sido realizado con pruebas paramétricas y no paramétricas en función de la variable de respuesta analizada. Por otro lado, se ha recurrido al análisis de la fiabilidad total y por dimensiones del instrumento, a través del estadístico Alfa de Cronbach, así como al estudio de la fuerza de asociación entre las dimensiones o categorías (correlaciones entre las puntuaciones globales en las seis dimensiones) con el propósito de reunir datos precisos acerca de las características técnicas del instrumento de medida, implementado en las fases precedentes, así como de analizar la asociación entre sus dimensiones.

La elección de una escala tipo Likert con 5 valores relativos al nivel de calidad de la gobernanza del sistema educativo español –(0) nulo, (1) escaso, (2) mediano, (3) alto, (4) muy alto– se justifica por la dificultad de establecer una mayor precisión que la de esta escala en el juicio cuantitativo, juicio que, de otro modo, se traduciría quizás en cifras escasamente significativas, es decir, afectadas muy probablemente de un importante error de apreciación.

6.2. Resultados

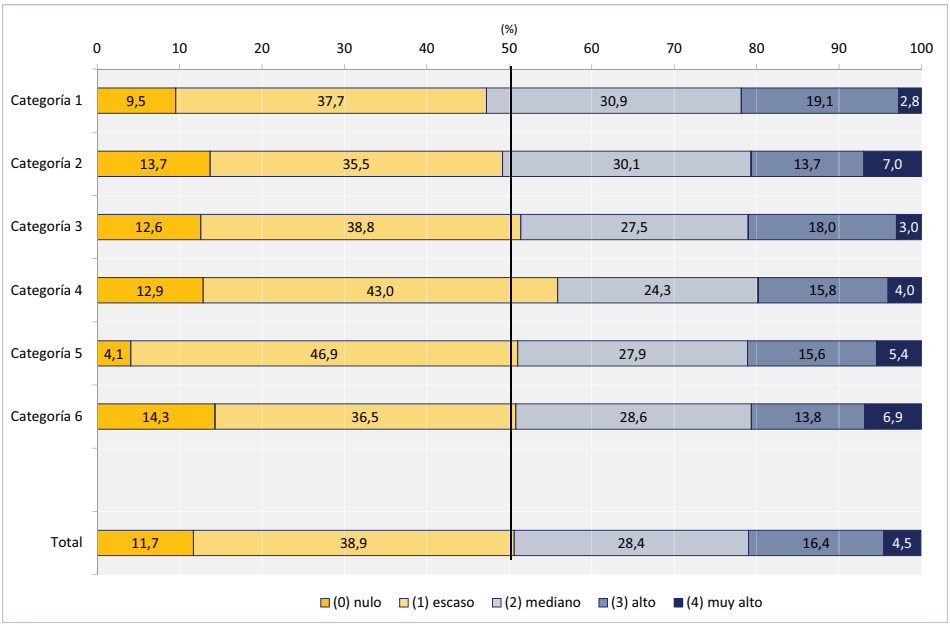
6.2.1. Elementos descriptivos

Con el propósito de aportar la máxima transparencia y, a la vez, mayores posibilidades de análisis, se muestran en la tabla del anexo 3[1] los resultados de la evaluación de los 88 indicadores de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español, realizada por el panel de expertos, agrupados por categoría –dimensión– y subcategoría –subdimensión– de indicadores y por grupo de especialistas. La valoración del nivel de calidad, de acuerdo con los 88 diferentes criterios formulados en el cuestionario, se efectuó sobre la antes citada escala Likert de modo que calificaciones inferiores a 2 estarían reflejando una deficiente o muy deficiente calidad de la gobernanza.

Un primer análisis de los resultados de la evaluación de la calidad del sistema educativo español, efectuada mediante nuestro cuestionario, concierne a la distribución porcentual de las valoraciones por categoría de ítems, o dimensiones del instrumento. La figura 6.1 muestra dichas distribuciones porcentuales de las puntuaciones, obtenidas sobre la escala Likert utilizada, por categoría y total. Destaca en ella, en primer lugar, la relativa homogeneidad en la opinión del panel de expertos, con patrones de valoración en los que predominan las puntuaciones correspondientes a los valores 1 (escaso) y 0 (nulo). Todas las distribuciones por categoría acumulan, para las dos puntuaciones más bajas de la escala, unas cifras que se sitúan en torno al 50% de la distribución. De hecho, en la distribución del total se alcanza exactamente dicho valor. Sin perjuicio de los otros análisis de resultados que seguirán, esta primera aproximación pone ya de manifiesto, de un modo gráfico, el juicio del panel de expertos sobe la calidad de la gobernanza del sistema educativo español, medida mediante la herramienta elaborada en el presente estudio.

1 Debido a su extensión, la tabla que recoge las puntuaciones medias de cada uno de los 88 criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos, según su perfil, se muestra en el anexo 3.

Figura 6.1
Distribución porcentual de los resultados de evaluación del cuestionario con arreglo a la escala de valoración utilizada



Fuente: elaboración propia.

La valoración promedio de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español arrojó la cifra de 1,6 puntos; es decir, entre escasa y mediana, lo que apunta a un nivel de calidad francamente mediocre. Como es sabido, la gobernanza opera sobre el conjunto de procesos y de políticas que transforman los *inputs* en *outputs*. Sin poder inferir, en este caso, el establecimiento empírico de una relación causal, lo cierto es que el nivel de calidad de la gobernanza que resulta de la presente evaluación concuerda con el nivel de los *outputs* que han sido descritos en el capitulo 4. Y es que, en el plano del análisis puramente conceptual, cabe afirmar que el nivel de los resultados de un sistema educativo no puede ser superior al nivel de calidad de sus políticas.

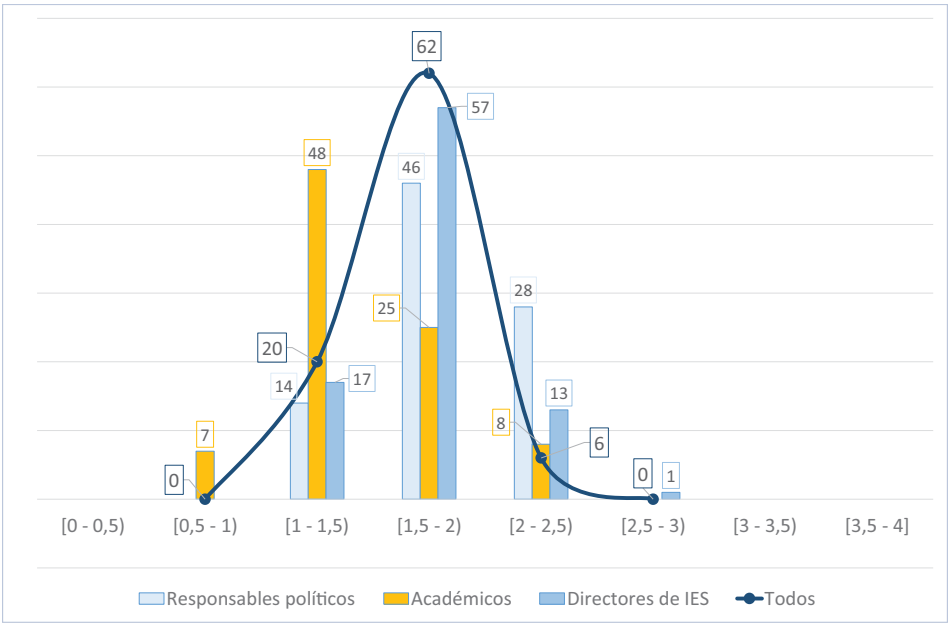
La figura 6.2 muestra un diagrama de frecuencias de las puntuaciones medias correspondientes a cada uno de los 88 ítems del cuestionario agrupadas a intervalos de 0,5 puntos de la escala de evaluación considerada. En ella se muestran

los resultados totales y su desagregación por grupo de expertos. De su análisis se infiere lo siguiente:

a) La distribución de frecuencias –que presenta un patrón unimodal– está francamente desplazada hacia los valores inferiores de la escala, quedando prácticamente desocupados los valores superiores al 2,5. Ello indica un juicio de los expertos predominantemente negativo sobre la calidad de la gobernanza del sistema educativo español, medida por el cuestionario del presente estudio.

b) La respuesta de cada uno de los grupos de expertos (políticos, académicos y directores) aparece claramente diferenciada, a pesar de que las pruebas no paramétricas para el contraste de medias han señalado que tales diferencias no son estadísticamente significativas (probablemente a consecuencia del re-

Figura 6.2
Diagrama de frecuencias de las puntuaciones medias correspondientes a cada uno de los 88 ítems del cuestionario agrupadas a intervalos de 0,5 puntos de la escala de evaluación considerada, según el grupo de expertos



Fuente: elaboración propia.

ducido tamaño de los grupos a comparar). No obstante lo anterior, el carácter exploratorio de los análisis de datos nos ha permitido apreciar las diferencias existentes en las valoraciones emitidas por cada grupo.

c) La severidad en el juicio aumenta con el distanciamiento del grupo evaluador con respecto a la problemática, es decir, con la disminución de su protagonismo directo. Así, los más directamente concernidos, que son los ex responsables políticos, son los menos severos y los académicos los más, ocupando los directores o exdirectores de institutos de educación secundaria una posición intermedia, tal y como revela el análisis tanto de las medias como de las modas de las correspondientes distribuciones.

Cuando se eleva el plano de análisis, y se consideran solo las subcategorías de indicadores, se obtienen los resultados que se muestran en la tabla 6.1. Si se fija la atención en ese conjunto de siete subcategorías, o subdimensiones del constructo, que por sus pesos estadísticos o por el nivel de consenso se identificaron como especialmente relevantes a partir del análisis de los datos del Delphi (véase capítulo 5), la evaluación de los expertos realizada sobre cada una de ellas arroja los resultados que se muestran en la figura 6.3. En ella se han desagregado de nuevo las valoraciones por grupo de expertos. De su estudio se infiere lo siguiente:

a) Para ninguna de las siete subcategorías de evaluación más relevantes consideradas, la puntuación media total alcanza una puntuación igual o superior a 1,8 puntos.

b) El rasgo a) «Ejerce correctamente sus funciones principales», con una puntuación igual a 1,7, es el mejor puntuado.

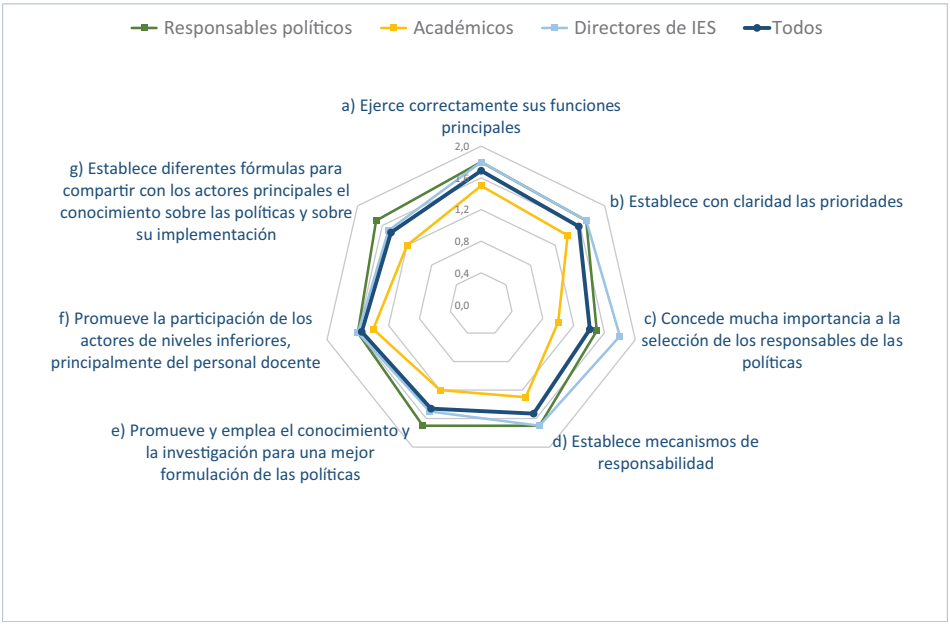
c) El rasgo e) «Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas», con una puntuación igual a 1,5, es el peor puntuado.

d) Las valoraciones de los tres grupos de expertos aparecen claramente diferenciadas, siendo mayores la del grupo más próximo y menores la del grupo poseedor de una mirada más distanciada de la realidad que se evalúa.

Tabla 6.1
Resultados de la evaluación de los indicadores de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español, agrupados por categorías y subcategorías, realizada por el panel de expertos

	Responsables políticos	Académicos	Directores de IES	Total
Gobernanza	1,8	1,3	1,7	1,62
1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel	1,8	1,4	1,7	1,67
1.1. Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, escolar y gubernamental)	1,9	1,7	1,8	1,77
1.2. Preserva la importancia del nivel estatal	2,0	1,5	1,5	1,65
1.3. Busca el consenso posible	1,8	1,6	1,8	1,75
1.4. Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente	1,6	1,4	1,6	1,55
2. Gobernanza con capacidad de dirección	1,7	1,3	1,8	1,65
2.1. Dispone de una visión estratégica	1,8	1,8	2,0	1,84
2.2. Establece con claridad las prioridades	1,7	1,4	1,7	1,58
2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas	1,5	1,0	1,8	1,41
2.4. Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora	2,0	1,4	1,9	1,76
3. Gobernanza centrada en los procesos	1,8	1,4	1,6	1,60
3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales	1,8	1,5	1,8	1,69
3.2. Realiza una gestión eficiente de los recursos	2,0	1,6	1,6	1,72
3.3. Elabora una regulación apropiada y de calidad	1,6	1,3	1,5	1,47
3.4. Otorga mucha importancia a la implementación	1,7	1,3	1,4	1,44
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación	1,6	1,3	1,5	1,51
4.1. Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas	1,7	1,2	1,5	1,46
4.2. Es flexible y adaptativa	1,5	1,3	1,6	1,46
4.3. Otorga mucha importancia al *feedback*	1,6	1,5	1,5	1,52
4.4. Evalúa el impacto de las políticas	1,6	1,7	1,6	1,62
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades	2,0	1,3	1,7	1,71
5.1. Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación	2,1	1,6	1,8	1,81
5.2. Ayuda a los actores principales a adquirir y a utilizar información relevante, a su nivel, para el éxito en la implementación de las políticas	1,9	1,2	1,7	1,59
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas	1,8	1,2	1,7	1,62
6.1. Concede una gran importancia a la transparencia	1,9	1,5	1,8	1,74
6.2. Establece mecanismos de responsabilidad	1,7	1,3	1,7	1,53

Figura 6.3
Evaluación de los rasgos de calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos según la subcategoría de indicadores que ha resultado ser más relevante y el grupo de expertos



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, y ya en el nivel agregado de las dimensiones o categorías, la figura 6.4 muestra los resultados de la evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos, según la categoría de indicadores y el grupo de expertos. De su análisis se infieren las siguientes conclusiones:

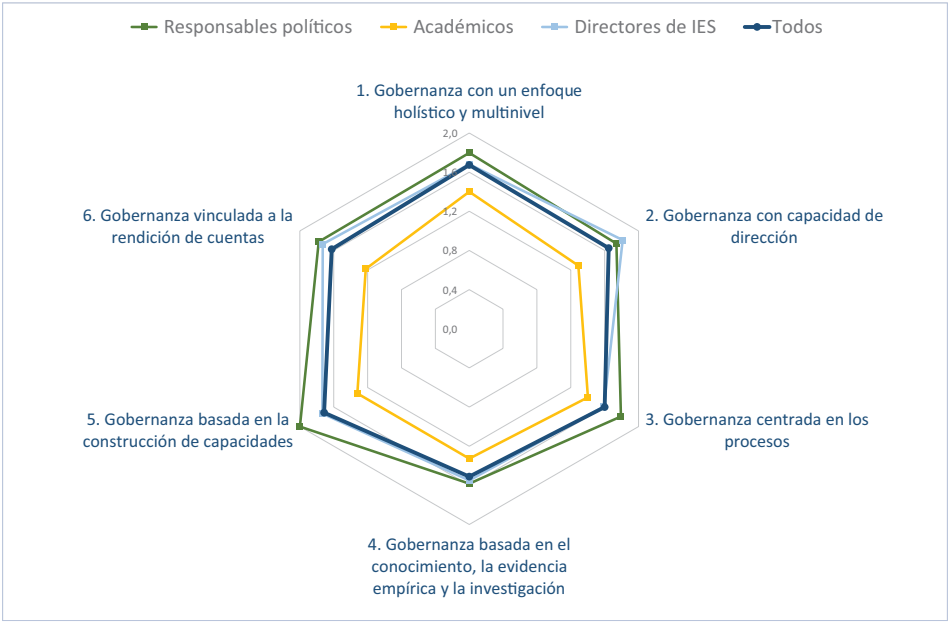
a) Para ninguna de las seis categorías consideradas en el modelo de evaluación la puntuación total alcanza una puntuación global igual o superior a 2,0 puntos.

b) La categoría 5, «Gobernanza basada en la construcción de capacidades», con una puntuación igual a 1,7 puntos, es la mejor evaluada.

c) La categoría 4, «Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación», con una puntuación igual a 1,5, es la peor puntuada.

d) Las valoraciones de los tres grupos de expertos aparecen de nuevo diferenciadas según el «criterio de proximidad» más arriba enunciado. Las pruebas pa-

Figura 6.4
Evaluación de los indicadores de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos según la categoría de indicadores y el grupo de expertos



Fuente: elaboración propia.

ramétricas[2] y no paramétricas realizadas, han puesto, de nuevo, de manifiesto que tales diferencias no resultan ser estadísticamente significativas debido, con alta probabilidad, al reducido tamaño de los grupos a comparar (n=7). Ante grupos pequeños, las diferencias han de ser más elevadas para resultar significativas.

6.2.2. Fiabilidad del instrumento

Tras las evidencias de validez de contenido señaladas en el capítulo 5, es momento de analizar la fiabilidad del instrumento utilizado. La fiabilidad y la validez de un instrumento de evaluación son características independientes; en consecuencia, un test podría considerarse fiable, al conseguir resultados consistentes en

2 La puntuación global en cada una de las seis dimensiones se ajusta a una distribución normal atendiendo a los resultados de la prueba de *Shapiro-Wilk*.

distintas aplicaciones del mismo y, sin embargo, presentar problemas de validez. A pesar de esta independencia entre ambas características, la utilidad de la puntuación obtenida a través de la aplicación de un instrumento de medida estará en entre dicho si ésta es escasamente fiable. Por tanto, la fiabilidad puede considerarse una condición necesaria de validez[3]. En cualquier caso, ambas propiedades son condición *sine qua non* para garantizar la calidad de un estudio como el que nos ocupa.

Es momento, por tanto, de analizar la estabilidad y consistencia que caracterizan el instrumento propuesto. Para ello, se ha estimado el estadístico Alfa de Cronbach para valorar la consistencia interna de la prueba total, compuesta por 88 ítems y cuyo valor ha resultado ser de 0,98, encontrándonos ante un valor excelente de fiabilidad, garante pues de la extraordinaria consistencia y estabilidad de las puntuaciones obtenidas a partir del instrumento de evaluación diseñado. No obstante, se ha de ser consciente de la sensibilidad del estadístico Alfa de Cronbach a otras condiciones, tales como la longitud de la prueba y la variabilidad de las puntuaciones.

En relación con la variabilidad, la fiabilidad de un test será tanto mayor cuanta mayor variabilidad que se dé en la muestra de sujetos que participa. La heterogeneidad del panel de expertos puede estar contribuyendo a arrojar mejores resultados a este respecto, si se tiene en cuenta la existencia de una pluralidad de actores en la configuración muestral. En todo caso, esta participación plural puede mejorar la credibilidad y la aceptación del instrumento de evaluación resultante por parte de sus destinatarios, al reflejar una heterogeneidad real en la valoración de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español.

De forma complementaria, se ha calculado la fiabilidad del instrumento (consistencia interna) para cada una de las seis dimensiones que lo configuran. Los resultados de este análisis se muestran en la tabla 6.2.

Como puede apreciarse, nos encontramos ante extraordinarios valores de fiabilidad en el análisis desagregado por dimensiones del constructo o categorías de ítems, de este modo, los valores del estadístico Alfa de Cronbach, oscilan

3 Prieto, G.; Delgado, A. R. (2010). *Fiabilidad y validez. Papeles del Psicólogo*, 31(1), pp. 67-74.

Tabla 6.2
Análisis de la fiabilidad (consistencia interna) del instrumento de evaluación para cada una de las seis dimensiones o categorías que lo configuran

	Alfa de Cronbach	Número de elementos
Dimensión 1. Gobernanza con un enfoque holístico multinivel	0,963	19
Dimensión 2. Gobernanza con capacidad de dirección	0,974	18
Dimensión 3. Gobernanza centrada en los procesos	0,978	22
Dimensión 4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación	0,965	13
Dimensión 5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades	0,933	7
Dimensión 6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas	0,959	9

Fuente: elaboración propia.

entre el 0,933, obtenido para la dimensión 5, y el valor de 0,978 de la tercera dimensión. Cabe así mismo destacar la desigual longitud del instrumento en cada dimensión, encontrándose extraordinarios valores de fiabilidad en dimensiones con un número de ítems más reducido (5 y 6).

6.2.3. Correlación entre dimensiones

En este apartado, se presentan los resultados del estudio de las conexiones existentes entre las dimensiones del instrumento a través del valor de su correlación. Los diagramas de dispersión representados en la figura 6.5, ofrecen una visión global de la intensa asociación positiva entre las dimensiones que configuran el instrumento. Un primer análisis de esta figura muestra la fuerte asociación positiva existente entre las seis dimensiones para la muestra global.

Cuando se analizan los valores de correlación entre dimensiones (tabla 6.3), que permiten precisar la magnitud de dicha asociación, se observa que en todos los casos se trata de una elevada correlación positiva y estadísticamente significativa, que oscila entre 0,847 (dimensiones 5 y 1) y 0,962 (dimensiones 2 y 3).

Figura 6.5
Correlaciones entre las puntuaciones globales en las seis dimensiones o categorías

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6.3
Análisis de los valores de correlación entre dimensiones o categorías

	Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 3	Dimensión 4	Dimensión 5	Dimensión 6
Dimensión 1	1	,891**	,902**	,879**	,847**	,850**
Dimensión 2	,891**	1	,962**	,954**	,906**	,916**
Dimensión 3	,902**	,962**	1	,949**	,915**	,938**
Dimensión 4	,879**	,954**	,949**	1	,876**	,912**
Dimensión 5	,847**	,906**	,915**	,876**	1	,882**
Dimensión 6	,850**	,916**	,938**	,912**	,882**	1

**. La correlación de Pearson es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

Especialmente relevante parece la correlación existente entre la dimensión 3, «Gobernanza centrada en los procesos», y la dimensión 2, «Gobernanza con capacidad de dirección», así como la asociación existente entre esta dimensión 2 y la dimensión 4 «Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación».

Al analizar el valor de la correlación entre dimensiones, desagregando el estudio por sector (políticos, académicos y directores), llama poderosamente la atención el notable descenso en el valor de la correlación entre dimensiones en el caso de los académicos, donde encontramos correlaciones que presentan un fuerte descenso y dejan de resultar estadísticamente significativas. Tal es el caso de la correlación entre las dimensiones 3, «Gobernanza centrada en los procesos», y la dimensión 5, «Gobernanza basada en la construcción de capacidades», con un valor de 0,166 no significativo estadísticamente. La correlación entre las dimensiones 6, «Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas», y la dimensión 1, «Gobernanza con un enfoque holístico multinivel», también acusa un descenso notable en el sector de académicos, tomando un valor de 0,235 sin ser estadísticamente significativo.

El grado de asociación entre dimensiones para políticos y directores es muy similar, siendo en todo caso asociaciones de considerable magnitud (superiores a 0,8 en todos los casos) y estadísticamente significativas.

6.3. Discusión

A la hora de discutir sobre la influencia de la calidad de la gobernanza del sistema educativo –considerado en su conjunto– sobre la calidad de los *outputs* de dicho sistema y sobre su mejora, resulta pertinente integrar los análisis y los argumentos desde una perspectiva que tome en consideración la complejidad del sistema. En este sentido, cabe distinguir, cuando menos, tres niveles de realidad: el nivel *macro*, propio del sistema en su conjunto; el nivel *meso*, identificable, en este caso, con el centro educativo considerado como unidad de análisis; y, finalmente, el nivel *micro* que es característico del ámbito del aula.

En cada uno de estos tres niveles de realidad aparecen sendas figuras –el gobernante, o responsable político de la conducción de las políticas y de las reformas educativas, el director escolar y el profesor, respectivamente– cuyos papeles, aun a pesar de sus diferencias evidentes, se benefician de una cierta analogía. Razonando a un nivel alto de generalidad, cabe afirmar que un buen gobernante, un buen director escolar y un buen profesor tienen en común el hecho de que son capaces de ejercer una fuerte influencia en sus ámbitos respectivos en favor de la mejora; influencia que se propaga en su medio circundante y genera procesos de transformación. En este sentido, es posible afirmar que el sistema educativo se beneficia de una cierta invariancia de escala.

Tomando como fuente de inspiración lo que sucede en los sistemas físicos, cabría afirmar que esa influencia transformadora se atiene a una 'ley del inverso de la distancia' de modo que cuanto mayor es la proximidad de la causa tanto mayor es la magnitud del efecto[4]. Indudablemente, la complejidad de los sistemas sociales junto con el problema de la medida no admiten la trasposición exacta de un modelo inspirado en los sistemas materiales. Pero más allá del ajuste preciso

4 López Rupérez, F (2012). Prólogo de *La escuela que necesitamos* de E. D. Hirsch. Ediciones Encuentro. Madrid.

de la realidad educativa a las exigencias matemáticas de una tal ley, lo cierto es que, si se acepta para ella un significado gruesamente aproximado, o semicuantitativo, se acomoda bien a la abundante evidencia empírica disponible sobre los factores que más impacto tienen sobre los resultados escolares[5, 6] y sobre los que se puede operar desde las políticas.

Cuando se centra la atención, concretamente, en esos tres factores de cambio antes considerados –el gobernante, el director escolar y el profesor– existen abundantes evidencias de esa relación de prelación entre el tercero y el segundo factor. Como ha destacado oportunamente Beatriz Pont de la OCDE, en su reciente tesis doctoral[7], distintos estudios empíricos[8, 9, 10] han situado la función del director escolar como el factor más importante, después del profesor, a la hora de explicar los resultados de los alumnos. Así, por ejemplo, el estudio de Leithwood *et al.*[11] ha establecido que la calidad de la dirección escolar tiene un impacto del 25 % del total de los efectos escolares, una vez controlado el nivel de los estudiantes y el contexto sociocultural. Hanushek *et al.*[12], a partir de un estudio empírico efectuado sobre el sistema escolar del estado de Texas, concluyen que la mejora de la calidad de los directores escolares genera unos beneficios superiores a los que se obtienen por la mejora del profesor, en el sentido de que afectan a muchos más alumnos.

5 Hattie, J. (2003). «Teachers Make a Difference: What is the research evidence?». *Australian Council for Educational Research Annual Conference on: Building Teacher Quality*. October 2003. pp 1-17.

6 Hattie, J. (2008). *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to achievement*. Routledge. Abingdon.

7 Pont Ferrer, B. (2017). *Reformas educativas: el caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

8 Leithwood, K.; Seashore, K.; Anderson, S.; Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning*. The Wallace Foundation. New York.

9 Hallinger, P. (2014). «Reviewing reviews of reseach in education leadership: An empirical assessment». *Educational Administration Quaterly*, Vol. 50, Issue 4, pp. 539-576. First published date: October-23-2013. Doi:10.1177/0013161X13506594.

10 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, pp 132-148.

11 Leithwood, K.; Day, C.; Sammons, P.; Harris, A.; Hopkins, D. (2006). *Seven strong claims about successful school Leadership*. National College of School leadership. Nottingham, England. <dera.ioe.ac.uk/6967/1/download%3Fid=17387&filename=seven-claims-about-successful-school-leadership.pdf>.

12 Hanusehek E. A. *et al.* (2016). *Ibid*.

No es posible extender, sobre una base empírica, los anteriores razonamientos al ámbito de la gobernanza del sistema en su conjunto, pura y simplemente porque existe una laguna, una ausencia de instrumentos de evaluación, disponibles a nivel internacional, que justamente el presente estudio pretende, en alguna medida, cubrir. No obstante lo cual, y aceptando ese esquema de propagación de una influencia intensa antes aludida, cabría concluir que en el caso de operar con éxito en el nivel *macro*, propio del sistema en su conjunto, la acción del gobernante tendría un impacto masivo capaz de hacer eficaces las políticas[13] y de reflejarse en la magnitud de una serie de indicadores objetivos de resultados, internacionalmente establecidos.

La plausibilidad de los anteriores razonamientos semiempíricos nos conduce a una conclusión clara, a la hora de interpretar los resultados de este estudio, y es que, *a sensu contrario*, de la ausencia observada de cambios detectables en este tipo de indicadores de *outputs* del sistema (véase el capitulo 4) es posible inferir que, en el caso español, la influencia de la gobernanza del sistema sobre la mejora es muy débil, o incluso nula. Y en este punto, cabe afirmar que la mediocridad y la estabilidad de los resultados del sistema educativo español, que empíricamente se advierten, estarían siendo, muy probablemente, la traslación de la mediocridad de la calidad de la gobernanza de nuestro sistema educativo que este estudio exploratorio revela, mediante el uso de un instrumento de evaluación que se ha mostrado válido y fiable.

Así, los datos aportados en los capítulos 5 y 6, avalan la pertinencia del sistema de indicadores de calidad de la gobernanza establecido, habiéndose construido un cuestionario de valoración subjetiva de dicha calidad que aporta sólidas evidencias tanto de validez basada en el contenido como de fiabilidad (consistencia interna).

Por otra parte, el análisis descriptivo de las diferencias en valoración de la calidad de la gobernanza encontradas en el análisis desagregado de los tres grupos de expertos (políticos, académicos y directores), así como las diferencias encontradas en la magnitud y significatividad de la correlación existente entre las pun-

13 López Rupérez, F. (2014). *Fortalecer la profesión docente*. *Un desafío crucial*. Narcea Ediciones. Madrid.

tuaciones globales de las dimensiones, ponen de manifiesto la posible valoración diferencial de los tres actores principales directamente concernidos por la calidad de la gobernanza, en función de su grado de proximidad a la problemática, siendo tanto más severos cuanto mayor es su distanciamiento a la misma. A pesar de las limitaciones derivadas del tamaño muestral de cada uno de los sub-grupos, cabe destacar, desde una aproximación de carácter exploratorio, esta valoración diferencial, especialmente marcada en el grupo de académicos.

Cabe, así mismo, subrayar la existencia de una fuerte asociación positiva ente la dimensión 3, «Gobernanza centrada en los procesos», y la dimensión 2, «Gobernanza con capacidad de dirección», así como la asociación existente entre esta dimensión 2 y la dimensión 4, «Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación», que han sido descritas en el apartado anterior. Esta fuerte asociación incide, de nuevo, en la consistencia del instrumento a la hora de evaluar la calidad de una gobernanza educativa para el siglo XXI. Y puede ser interpretada en el sentido de que una acción de gobierno del sistema con capacidad de dirección no puede obviar, en modo alguno, ni la importancia de la calidad de los procesos, ni el soporte sólido que facilita el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación. Esta última dimensión constituye, así mismo, un factor conceptualmente asociado fuertemente con la calidad de los procesos, lo que resulta coherente con la también alta correlación entre las dimensiones 3 y 4 observada en el estudio (0,949). En este mismo orden de ideas, cabe destacar la importancia que tiene el apoyarse en la evidencia empírica resultante de la evaluación del impacto de las políticas a la hora de depurar los procesos y proceder de acuerdo con las exigencias de una «gobernanza inteligente».

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado de Resultados del presente capítulo, hay una dimensión que, por su baja calidad, sobresale, de un modo consistente, sobre todas las demás y es la categoría de ítems n.º 4, «Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación», cuya puntuación igual a 1,5 la sitúa en un nivel claramente mediocre, es decir, entre escaso y mediano.

Si, como hemos citado anteriormente, siguiendo a Burns *et al.*[14], en contextos sociales y económicos complejos –y por ende inciertos– las políticas educativas han de ser intensivas en conocimiento, éste podría ser uno de los factores primarios explicativos de la mediocridad de los resultados del sistema educativo español cuya corrección nos remite a otros factores que permitirían incidir positivamente sobre aquél y, por tanto, sobre la mejora de los resultados del sistema en su conjunto.

14 Burns, T.; Köster, F. (2016). «Modern governance challenges in education» en *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.

7. Conclusiones y recomendaciones

La evolución del contexto social y económico en el que se desenvuelven los países desarrollados está trasladando nuevos y más exigentes requerimientos a sus sistemas educativos. Tanto la globalización –entendida en un sentido amplio que comprende sus diferentes dimensiones– como la revolución tecnológica y digital están incidiendo, al menos, en dos ámbitos que conciernen directamente a los sistemas de educación y formación.

En primer lugar, el reconocido impacto de esos cambios –en ocasiones disruptivos– sobre el mundo del empleo apela a una formación de mejor calidad que capacite a las nuevas generaciones, en términos de conocimientos y de competencias, para responder eficazmente a los nuevos desafíos. Pero, además, en un mundo plagado de incertidumbres corresponde a la educación asegurar, en las mentes de los sujetos en formación, marcos de referencia fiables que les permitan disponer de herramientas efectivas de orientación personal –en el terreno de las actitudes y de los valores– para la relación con los otros, para la inserción positiva en la sociedad y para la propia conducción individual.

Todo ello explica que tanto los organismos internacionales como los actores económicos y sociales más relevantes, particularmente de los países avanzados, hayan incrementado notablemente sus esfuerzos de análisis y sus expectativas sobre el mundo de la educación, y que una preocupación por la mejora de sus resultados se haya extendido ampliamente en sus correspondientes sociedades. En este panorama, la calidad de la gobernanza en tanto que «capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y ejercer sus funciones», aplicada en este caso al ámbito propio de los sistemas educativos, resulta, a todas luces, una cuestión principal.

Como ha subrayado oportunamente B. Pont[1], a juicio de los expertos en ciencia política, se ha producido un desplazamiento «del gobierno a la gobernanza» que ha ido acompañado de un cambio en el propio concepto de dirección política –como «regulación jerárquica y por orden»– hacia una forma de hacer la política y las políticas que incluya a un amplio conjunto de actores, tome en consideración sus expectativas y busque su complicidad[2].

A pesar del papel relevante –cuando menos desde el análisis conceptual– de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos, en el momento presente no se dispone a nivel internacional de instrumentos de evaluación de dicha calidad y, consiguientemente, se carece de estudios empíricos que ofrezcan una medida del impacto, sobre los resultados del sistema y el rendimiento de los alumnos, de este factor principal.

Es este el escenario en el que se ha inscrito el presente estudio cuyas conclusiones y recomendaciones más relevantes se formulan a continuación.

7.1. Conclusiones

Del estudio, considerado en su conjunto, cabe extraer las siguientes conclusiones más relevantes:

a) Como consecuencia de las exigencias del nuevo contexto, es necesario y también posible adoptar una visión moderna de la gobernanza de los sistemas educativos –al menos en los países desarrollados– que incorpore un núcleo básico de los rasgos propios de una gobernanza clásica pero enriquecido, de forma sustantiva, mediante un conjunto de atributos que derivan tanto de una visión compleja de la realidad educativa y social, como de un enfoque inteligente capaz de basar las políticas en conocimiento, de corregir los errores y de aprender, de un modo ordenado y sistemático, de la experiencia.

1 Pont Ferrer, B. (2017). *Reformas educativas: El caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid

2 Jacobi, A.; Martens, K.; Wolf, K. (2009). *Education in political science: Discovering a neglected field*. Routledge and ECPR. New York. (Citado por B. Pont Ferrer).

b) La articulación de ese marco conceptual ha conducido, mediante una tarea de análisis, a identificar seis dimensiones, o rasgos generales, de lo que cabe calificar como una «gobernanza educativa para el siglo xxi»:

   - Gobernanza con un enfoque holístico multinivel.
   - Gobernanza con capacidad de dirección.
   - Gobernanza centrada en los procesos.
   - Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación.
   - Gobernanza basada en la construcción de capacidades.
   - Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas.

c) Una articulación más fina del marco conceptual, apoyada en el análisis y tratamiento de la literatura conceptual especializada, junto con su desarrollo en un sistema de indicadores subjetivos, refinado, enriquecido y validado mediante un estudio Delphi, ha permitido identificar, como empíricamente más relevantes y con un mayor grado de consenso al menos, las seis subdimensiones siguientes que reflejan, a ese nivel, criterios esenciales de calidad en cuanto al comportamiento de los responsables políticos de la gobernanza:

   - Establecen con claridad las prioridades.
   - Conceden mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas.
   - Establecen mecanismos de responsabilidad.
   - Promueven y emplean el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
   - Promueven la participación.
   - Establecen diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación.

d) La aplicación, con carácter exploratorio, del instrumento de evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos, generado en el estudio,

al caso español ha puesto de manifiesto las debilidades de nuestro sistema de gobernanza que se manifiesta en el hecho de que, a juicio de los 21 expertos constitutivos del panel Delphi:

- Para ninguna de las seis categorías consideradas en el modelo la puntuación total alcance un valor igual o superior a 2,0 puntos –que corresponde a la calificación de mediano– lo que revela, a juicio de los expertos, una notable y consistente mediocridad de la gobernanza de nuestro sistema educativo.
- La dimensión n.º 4, «Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación», por su baja calidad, sobresale, de un modo consistente, sobre todas las demás. Su puntuación igual a 1,5 la sitúa en un nivel claramente mediocre, es decir, entre escaso y mediano.

e) El análisis empírico, contenido en el estudio, de un conjunto significativo de indicadores internacionales de resultados de los sistemas educativos, y de su evolución a lo largo de más de una década, pone de manifiesto, como rasgo fuertemente consistente del sistema educativo español, un estancamiento en la mediocridad. Ello coincide con esa misma mediocridad, en cuanto a la calidad de la gobernanza, que ha sido diagnosticada empíricamente en el estudio exploratorio.

f) Debido, entre otras razones, al pequeño tamaño de la muestra de evaluadores, no es posible establecer empíricamente una conexión causal entre ambas mediocridades. No obstante, el análisis conceptual y la abundante evidencia empírica disponible, en relación con el impacto sustantivo del liderazgo en otros niveles de realidad del sistema –centro educativo y aula– sobre los resultados escolares, hacen francamente plausible dicha conjetura.

g) Los resultados de los análisis, tanto cualitativos como cuantitativos, contenidos en el estudio avalan la pertinencia del sistema de indicadores de calidad de la gobernanza establecido, y aportan sólidas evidencias de validez, basada en el contenido, y de fiabilidad (consistencia interna) del cuestionario de valoración subjetiva que se aporta. Ello constituye un respaldo a su aplicabilidad en otros sistemas educativos, particularmente de países desarrollados.

7.2. Recomendaciones

Habida cuenta del alto nivel, en la estructura de nuestro sistema educativo, al que el presente estudio se refiere, las recomendaciones que siguen tienen un alcance netamente político. Justamente porque conciernen a la cúspide del ejercicio del poder político pueden resultar o bien decisivas, por su notable efecto en cascada sobre otros niveles de realidad del sistema y sus actores, o bien irrelevantes en términos prácticos, debido a la resistencia a los cambios y a las propias contingencias humanas, siempre vinculadas al ejercicio del poder.

No obstante lo anterior, los autores consideran que, en ausencia del presente apartado, el estudio adolecería de esa dimensión de aplicación, de orientación de la acción, que se espera de este tipo de investigaciones. Por tal motivo, se aporta en lo que sigue un conjunto no exhaustivo pero sí significativo de recomendaciones, que van dirigidas tanto al nivel del Estado como al de las Comunidades Autónomas.

a) Elaborar, por parte de los partidos políticos, un código de conducta inviolable, en cuanto a los procedimientos de designación de los altos cargos y sus requisitos imprescindibles, que permita concretar, en cada caso, de un modo efectivo y pertinente la aplicación leal de los principios constitucionales de mérito y capacidad.

b) Aplicar sistemáticamente ese código de «buena conducta» con exigencia de responsabilidades en caso de ignorancia u omisión.

c) Aplicar, siempre que sea posible, el modelo del «Gobierno en la sombra» de tal manera, que antes de ocupar el poder, los partidos políticos dispongan de tiempo para:

   - Madurar las soluciones y propuestas y apoyarlas en el conocimiento de las mejores prácticas internacionales y de sus fundamentos empíricos, así como en un ejercicio imprescindible de contextualización.
   - Configurar equipos de gobierno y formarlos en sus ámbitos respectivos, de modo que estén en condiciones, llegado el caso, de asumir sus responsabilidades con suficientes conocimientos, competencias prácticas y

actitudes sobre cómo liderar con éxito los complejos procesos técnicos, jurídicos y políticos que comportan las reformas educativas.

- Evitar que propuestas de los partidos, bien fundadas y con suficientes apoyos de los sectores, sean arrinconadas en beneficio de soluciones arbitristas, improvisadas por los nuevos equipos de gobierno.

d) Reforzar la cooperación con las universidades –españolas o extranjeras– y con sus departamentos, seleccionados por su competencia, para servir de apoyo en cuanto a la base de conocimiento disponible en la que ha de reposar la definición de políticas concretas; en cuanto a la visión empíricamente fundada sobre las claves de su éxito, y en cuanto a la evaluación de su impacto. A tal fin, el modelo de Nueva Zelanda y su proyecto BES (*Best Evidence Synthesis*), de generación de conocimiento experto con una base empírica, debería ser considerado.

e) Aprovechar todo el potencial de colaboración que ofrecen los organismos multilaterales, con competencias en educación, con el fin de poderse beneficiar de una visión práctica comparada sobre experiencias de éxito en el plano internacional y, en general, de una consultoría de calidad en materia de reformas educativas que vaya más allá de la simple utilización de dichos organismos con fines políticos.

f) Recuperar una profesionalización de las administraciones educativas que evite que la designación por motivos políticos alcance a niveles inferiores, con el riesgo de que una formación e idoneidad para el puesto insuficientes se traslade a esos niveles inferiores y, por su vinculación política, se pierda para la organización su conocimiento experto de una legislatura a la siguiente.

g) Potenciar la formación y el *coaching* de cuadros directivos en una gobernanza educativa de calidad para el siglo xxi, mediante cursos de postgrado u otros dispositivos de formación permanente adecuados.

8. Referencias

- Alhadeff-Jones, M. (2008). *«Three Generations of Complexity Theories». Educational Philosophy and Theory*, vol. 40, n.º 1, pp. 66-82. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1469-5812.2007.00411.x>.
- American Psychological Association, National Council on Measurement in Education, & American Educational Research Association (2014). *Standards for educational and psychological testing.* Washington, DC: American Educational Research Association. <www.apa.org/science/programs/testing/standards.aspx>.
- Berggruen, N.; Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre occidente y oriente, p. 49. Taurus. Madri*d.
- Bland, B. (2016). Financial Times. <https://next.ft.com/content71dbd8c60-0cc6-11e6-ad80-67655613cd6>.
- Bonett, D. G. (2006). *«Confidence interval for a coefficient* of quartile variation». *Computacional Statistics and Data Analysis*, 50(11): 2953-2957. Doi:10.1016/j.csda.2005.05.00.
- Borman G. D.; Hewes, G.M.; Overman, L.T.; Brown, S. (2003). «Comprehensive school reform and achievement. A meta-analysis». *Review of Educational Research*. Vol. 73/2, pp. 125-230. <dx.doi.org/10.3102/00346543073002125>.
- Boulkedid, R.; Abdoul, H.; Loustau M.; Sibony, O.; Alberti, C. (2011). «Using and reporting the Delphi Method for Selecting Healthcare Quality Indicators: Systematic Review». *PLOS ONE* 6(6) e 20476. Doi:10.1371/journal.pone.0020476.

- Brewer, D. J.; Smith, J. (2008). «A Framework for Understanding Educational Governance: The Case of California». *Education Finance and Policy*. Vol. 3, n.º1, pp. 20-40.
- Burns, T.; Cerna, L. (2016). «Enhancing effective education governance» en *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.
- Burns, T.; Köster, F. (2016). «Modern governance challenges in education» en *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.
- CERI-OECD (2007). *Understanding the Social Outcomes of Learning*. OECD. Paris.
- Consejo de la Unión Europea (2006). «Mejor elaboración de las políticas» en *Estrategia revisada de la UE para un desarrollo sostenible,10117/06*. Anexo. <register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010117%202006%20INIT>.
- Consejo Escolar del Estado (2015). *Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo.* Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Madrid. <www.mecd.gob.es/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2015.html>.
- Eagleman, D. (2013). *Incógnito*. Anagrama. Barcelona.
- European Commission (2017). *Education and Training Monitor*. <ec.europa.eu/education/monitor>.
- Fazekas, M.; Tracey, B. (2012). «Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education». *OECD Education Working Papers*, n.º 67, OECD Publishing. Doi: 10.1787/5k9flcx2l340-en.
- Fernández Díaz, A. (1994). *La economía de la complejidad. Economía dinámica caótica*. McGraw-Hill. Madrid.
- Flamart, M. (1988). *Les politiques de l´éducation*. P.U.F. Paris.

- Fuster, J. (2012). «Entrevista». *Participación Educativa*, 2.ª época, vol. 1, n.º 1, pp. 29-31. <ntic.educacion.es/cee/revista/pdfs/RPE_DIC2012_05Fuster.pdf>.
- Fuster, J. (2014). *Cerebro y libertad. Los cimientos cerebrales de nuestra capacidad de elegir*. Ariel. Barcelona.
- García Aracil, A.; Palomares Montero, D. (2012). «Indicadores para la evaluación de las instituciones universitarias: validación a través del método Delphi». *Revista Española de Documentación Científica*, 35, 1, enero-marzo, 119-144. Doi: 10.3989/redc.2012.1.863.
- Gould, N.; Baldwin, M. (Eds.) (2004). *Social Work, Critical Reflection and the Learning Organizations*, p. 3. Routledge. Oxon, UK.
- Graham, J.; Amos, B.; Plumptre T. (2003). «Principles for Good Governance in the 21st century». *Policy brief* n.º 15. Institute on Governance. <iog.ca>.
- Hallinger, P. (2014). «Reviewing reviews of reseach in education leadership: An empirical assessment». *Educational Administration Quaterly*, Vol 50, Issue 4, pp. 539-576. First published date: October-23-2013 . Doi:10.1177/0013161X13506594.
- 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, pp 132-148.
- Hasson, F.; Keeney, S.; McKrenna, H. (2000). «Research guidelines for the Delphi survey technique». *J. Adv. Nurs*. 32: 1008-1015.
- Hattie, J. (2003). «Teachers Make a Difference: What is the research evidence?». *Australian Council for Educational Research Annual Conference on: Building Teacher Quality*. October 2003. pp 1-17.
- Hattie, J. (2008). *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*. Routledge. Abingdon.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). «Uses and Abuses of the Concept of Governance». *International Social Science Journal,* 50(1): 105-113.

- IVIE (2014). *El abandono educativo temprano: análisis del caso español.* Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Valencia. <www.ivie.es/downloads/docs/mono/mono2013-01.pdf>.
- Jacobi, A.; Martens, K.; Wolf, K. (2009). *Education in political science: Discovering a neglected field*. Routledge and ECPR. New York.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobatón, P. (1999a). «Aggregating Governance Indicators». *World Bank Policy Research*, Working Paper N. 2195. (Washington). <www.worldbank.org/wbi/governance>.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobatón, P. (1999b). «Governance Matters». *World Bank Policy Research*, Working Paper n.º 2196. (Washington). <www.worldbank.org/wbi/governance>.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobatón, P. (2000). «Governance Matters. From Measurement to action». *Finance & Development*. June, p. 10.
- Kaufmann D.; Kraay A.; Mastruzzi M. (2003). *Governance Matters III: governance indicators for 1996-2002*, The World Bank Institute, Draft for comment. <info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govmatters3.pdf >.
- Landeta, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Leithwood, K.; Seashore, K.; Anderson, S.; Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning*. The Wallace Foundation. New York.
- Leithwood, K.; Day, C.; Sammons, P.; Harris, A.; Hopkins, D. (2006). *Seven strong claims about successful school Leadership*. National College of School leadership. Nottingham, England. <dera.ioe.ac.uk/6967/1/download%3Fid=17387&filename=seven-claims-about-successful-school-leadership.pdf>.
- Lesourne, J. (1993). *Educación y Sociedad. Los desafíos del año 2000*. Gedisa editorial. Barcelona.
- Levin, B. (2010). «Governements and education reform: some lessons from the last 50 years». *Journal of Education Policy*, 25:6, pp. 737-747. <dx.doi.org/10.1080/02680939.2010.523793>.

- Levy-Leblond, J. M. (1991). «La physique, une science sans complexe?» En *La complexité, sous la dir*. de F. Fogelman, E. Seuil, Paris.
- Lewis, M., Pettersson, G. (2009). «Governance in Education: Raising Performance». World Bank. <siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1239047988859/GAC_in_education_master_12_April_2009.pdf>.
- Linstone, H. A.; Turroff, M. (2002). *The Delphi method: Techniques and Applications*. H.A. Linstone (Ed.). <is.njit.edu/pubs/delphibook>.
- López López, E. (2014). «El mastery learning a la luz de la investigación educativa». *Participación Educativa*, segunda época, vol. 3, n.º 5, diciembre 2014. Consejo Escolar del Estado. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. *<ntic.educacion.es/*cee/revista/n5/pdfs/n5art_eduardo_lopez.pdf>.
- López Rupérez, F. (1994). *La gestión de calidad en educación*. Ed. La Muralla. Madrid.
- López Rupérez, F. (1997). «Complejidad y Educación». *Revista española de pedagogía*. Año LV, n.º 206, enero-abril, pp. 103-112.
- López Rupérez, F. (2001). *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. La Muralla. Madrid.
- López Rupérez, F. (2006). *El legado de la LOGSE*. Gota a gota. Madrid.
- López Rupérez, F. (2009). «La Educación Secundaria en España». *Investigación y Ciencia*, agosto pp. 82-89.
- López Rupérez, F. (2012). «La educación a lo largo de la vida en la sociedad del conocimiento». *Revista de Ciencias y Humanidades* de la fundación Ramón Areces, n.º 7, pp. 11-29.
- López Rupérez, F (2012). Prólogo de *La escuela que necesitamos* de E. D. Hirsch. Ediciones Encuentro. Madrid.
- López Rupérez, F. (2014a). «Educación liberal y Enseñanza Secundaria». *Nueva Revista*, n.º 149, pp. 18-31.

- López Rupérez, F. (2014b). *Fortalecer la profesión docente. Un desafío crucial*. Narcea S. A. Ediciones.
- López Rupérez, F.; García García, I.; Sanz Labrador, I. (2015). *La extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años. Beneficios y costes*. FAES. Madrid. <https://goo.gl/bfXJSp>.
- Manyica, J. *et al*. (2016). «These are the jobs least likely to go robots». En *Fortune*, July. McKinsey & Company. McKinsey Global Institute. <www.mckinsey.com/mgi/overview/in-the-news/these-are-the-jobs-leastlikely-to-go-to-robots>.
- Mason, M. (2016). «Complexity theory and systemic change in educational governance», en *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.
- McKinsey & Company (2010). *How the world´s most improved school keep setting better*. <www.mckinsey.com>.
- Méndez, I.; Zamarro, G.; García Clavel, J.; Hitt C. (2015). «Habilidades no cognitivas y diferencias de rendimiento en PISA 2009 entre las Comunidades Autónomas españolas». *Participación Educativa*, 2.ª época, vol. 4, n.º 6, pp. 51-61. <ntic.educacion.es/cee/revista/n6/pdfs/n6art6_mendezzammarro.pdf>.
- Ngoc Quyen, D. T. (2014). «Developing university governance indicators and their weighting system using a modified Delphi method». *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 141:828-833. Doi:10.1016/j.sbspro.2014.05.144.
- Nicolis, G.; Prygogine, I. (1994). *La estructura de lo complejo*. Alianza Editorial. Madrid.
- OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva. Hacer posibles las reformas*. OCDE-Santillana. Madrid.
- OECD (2014). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*. OECD Publishing. Paris. <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-i.htm>.

- OECD (2015). «Final NAEC Synthesis. New Approaches to Economics Challenges». *Meeting of the OECD Council at Ministerial Level,* Paris. <www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf>.
- OECD (2016). *Education at a Glance 2016. OECD Indicators*. OECD Publishing. Paris. <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>.
- OECD (2016). *Governing Education in a Complex World*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris.
- OECD/CERI (2015). *Governing Complex Education Systems (GCES)*. <www.oecd.org/edu/ceri/governingcomplexeducationsystemsgces.htm>.
- Pierre J.; Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Plagrave. Macmillan.
- Pont Ferrer, B. (2017). *Reformas educativas: el caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Prieto, G.; Delgado, A. R. (2010). *Fiabilidad y validez. Papeles del Psicólogo*, 31(1), pp. 67-74.
- Prygogine, I.; Stengers, I. (1990). *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia*. Alianza Editorial. Madrid.
- Randstad Research (2016). *La digitalización ¿Crea o destruye empleo? Informe anual sobre la flexibilidad laboral y el empleo*. <research.randstad.es/wp-content/uploads/2016/11/RandstadInformeFlexibility2016.pdf>.
- Rindermann, H.; Ceci, S. J. (2009). «Educational Policy and Country Outcomes in International Cognitive Competence Studies». *Perspectives on Psychological Science*. Vol. 4, n.º 6, p. 565.
- Robinson, V.; Hohepa, M.; Lloyd, C. (2009). «School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why». *Best Evidence Synthesis* (BES). Ministry of Education & University of Auckland. New Zealand.
- Sebastián, C. (2013). *Subdesarrollo y esperanza en África*. Galaxia Gutenberg. Barcelona.

- Sebastián, C. (2016). *España estancada. Por qué somos poco eficientes*. Galaxia Gutenberg. Barcelona.
- Snyder, S. (2013). «The simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform Through the Lens of Complexity Theory», *OECD Education Working Papers* n.º. 96, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.178775k3txnpt-1lnr-en>.
- The Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS). <https://nces.ed.gov/surveys/pirls/>.
- Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). <https://nces.ed.gov/timss/>.
- UNESCO (2004). *Education for All. The Quality Imperative*. EFA Global Monitoring Report 2005, p. 119. UNESCO. París. <unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137333e.pdf>.
- United Nations (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. Department of Economics and Social affairs. Nueva York.
- Uphoff, E.; Wennekes, L.; Grol. R.; Wollersheim, H.; Hermens, R.; Ottevanger, P. (2012). «Development of Generic Quality Indicators for Patient-Centered Cancer Care by Using a RAND Modified Delphi Method». *Cancer Nursing™*, vol. 35, n.º 1, 29-37. Doi: 10.1097/NCC.0b013e318210e3a2.
- Varela-Ruiz, M.; Díaz-Bravo, L.; García-Durán, R. (2012). «Descripción y usos del método Delphi en investigaciones del área de la salud». *Investigación en Educación Médica*, 1(2): 90-95.
- Von Bertalanffy, L. (1992). *Perspectivas de la teoría general de sistemas*. Alianza Editorial. Madrid.
- World Bank (1989). *From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa: a long-term perspective study*. Washington, DC: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/From-crisis-to-sustainable-growth-sub-Saharan-Africa-a-long-term-perspective-study>.

- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington, DC: The World Bank. <documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>.
- World Bank (1994). *Governance - the World Bank's experience*. Development in practice. Washington, D.C.: The World Bank. <documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience>.

Relación de figuras y tablas

Figuras

Figura 1.1. Una visión integrada de los elementos capitales del sistema educativo 8

Figura 2.1. La curva de eficiencia obtenida a partir de los resultados de PISA 2009 21

Figura 4.1. Distribución porcentual de la población con edades comprendidas entre 25 y 34 años, por niveles de formación, en los países de la Unión Europea. Año 2016 53

Figura 4.2. Evolución de la distribución porcentual de la población española, con edades comprendidas entre 25 y 34 años, por niveles de formación. Años 2005 a 2016 53

Figura 4.3. Evolución del abandono temprano de la educación o formación en España y en la Unión Europea. Años 2005 a 2016 55

Figura 4.4. Evolución comparada del porcentaje de la población de los países de la Unión Europea, con edades comprendidas entre 25 y 34 años, que ha completado, al menos, la educación secundaria superior (CINE 3–8). Años 2005–2016 57

Figura 4.5. Evolución de los resultados de Lectura, Matemáticas y Ciencias en las pruebas de PISA para España, comparativamente con la media de los países de la OCDE. Años 2000–2015 59

Figura 4.6. Evolución del gasto público en instituciones de educación no universitaria en España y de las puntuaciones medias obtenidas por los estudiantes españoles en las pruebas PISA. Años 2000 a 2015. 61

Figura 6.1. Distribución porcentual de los resultados de evaluación del cuestionario con arreglo a la escala de valoración utilizada 86

Figura 6.2. Diagrama de frecuencias de las puntuaciones medias correspondientes a cada uno de los 88 ítems del cuestionario agrupadas a intervalos de 0,5 puntos de la escala de evaluación considerada, según el grupo de expertos 87

Figura 6.3. Evaluación de los rasgos de calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos según la subcategoría de indicadores que ha resultado ser más relevante y el grupo de expertos 90

Figura 6.4. Evaluación de los indicadores de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos según la categoría de indicadores y el grupo de expertos 91

Figura 6.5. Correlaciones entre las puntuaciones globales en las seis dimensiones o categorías 94

Tablas

Tabla 5.1. Criterios principales de gobernanza en el sector público, desde una aproximación clásica, y su transposición al sector educativo 65

Tabla 5.2. Criterios principales de gobernanza educativa desde una aproximación moderna que toma en consideración el paradigma de la complejidad 66

Tabla 5.3. Criterios principales de gobernanza educativa desde una concepción de 'gobernanza inteligente' 66

Tabla 5.4. Características del panel de expertos por grupos 69

Tabla 5.5. Resumen cuantitativo de la evolución del proceso Delphi 73

Tabla 5.6. Nivel de importancia de los indicadores de calidad de la gobernanza del sistema educativo español, establecidos por el grupo de expertos, agrupados por subcategorías y categorías 75

Tabla 5.7. Rasgos fundamentales de una buena gobernanza de los sistemas educativos en las sociedades desarrolladas 79

Tabla 6.1. Resultados de la evaluación de los indicadores de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español, agrupados por categorías y subcategorías, realizada por el panel de expertos 89

Tabla 6.2. Análisis de la fiabilidad (consistencia interna) del instrumento de evaluación para cada una de las seis dimensiones o categorías que lo configuran 93

Tabla 6.3. Análisis de los valores de correlación entre dimensiones o categorías 95

Anexos

- Anexo 1. Versión inicial del cuestionario
- Anexo 2. Versión final del cuestionario
- Anexo 3. Evaluación de los indicadores de la calidad de la gobernanza
- Anexo 4. Panel de expertos

Anexo 1
Versión inicial del cuestionario

Anexo 1. Versión inicial del cuestionario

Presentación

Como probablemente conozca, el método Delphi es considerado como «un proceso multietapa estructurado para recoger y condensar el conocimiento procedente de un grupo de expertos con el fin de abordar problemas complejos por medio de una serie de cuestionarios intercalados con *feedbacks* controlados»[1]. En el caso que nos ocupa, va a ser utilizado en la elaboración de un sistema de indicadores relativo a la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos.

Agradecemos, de antemano, su colaboración en este estudio que se extenderá sobre un conjunto de etapas, o rondas de consulta, cuyo número –probablemente 3– se completará cuando se haya alcanzado un nivel alto de consenso entre los miembros del panel de expertos elegido para el estudio y del que Ud. amablemente ha consentido en formar parte.

Iniciaremos la ronda número 1, con una versión inicial o 'versión 0' del cuestionario que ha sido elaborada a partir del conjunto de categorías y de subcategorías que conforman la estructura de dicho cuestionario inicial, el cual irá presumiblemente evolucionando durante el proceso de consulta en función de sus aportaciones, consensuadas con las de los otros componentes del panel.

Nos complace informarle de que la antes citada estructura de categorías y subcategorías ha sido construida integrando los criterios procedentes de tres análisis conceptuales previos y diferentes: el que corresponde a la traslación al ámbito educativo de una perspectiva clásica sobre la gobernanza del sector público; el derivado de la aplicación del paradigma de la complejidad a la gestión de los sistemas educativos ('aproximación moderna'); y, finalmente, el asociado a una 'gobernanza inteligente'. Esos tres grupos de análisis conceptuales se basan en sendas revisiones significativas de la literatura especializada internacional cuyos elementos esenciales hemos identificado y formulado en términos operativos, armonizándolos posteriormente en esa estructura jerárquica de modo que se

1. Linstone, H.A., Turroff, M. (2002). *The Delphi method: Techniques and Applications*. H.A. Linstone (Ed.). <http://is.njit.edu/pubs/delphibook/>

eliminen solapamientos y redundancias. A partir de ella, y en coherencia con el correspondiente marco conceptual, se han formulado un conjunto de 66 indicadores cualitativos que constituye la 'versión 0' del referido cuestionario.

En la primera ronda, Ud. tendrá que operar sobre dicha 'versión 0' y, además de valorar cada ítem sobre la escala de Likert que figura en el cuestionario y efectuar, en su caso, los comentarios y observaciones que le parezcan oportunos para cada ítem del mismo, podrá proponer justificadamente nuevos indicadores acordes con la estructura previa; o incluso podrá añadir nuevos apartados a la misma, siempre y cuando se apoyen en la literatura especializada, se justifiquen debidamente y se citen las correspondientes referencias bibliográficas. Los ítems en blanco no comportan la recomendación de rellenarlos, tan sólo constituyen una previsión para dar cabida, en su caso, a lo que se derive de su buen criterio. Todos estos cambios serán aportados a la segunda ronda y sometidos, de nuevo, al criterio del consenso. Después de cada ronda, los coordinadores del estudio le facilitaremos información, tanto cualitativa como cuantitativa, sobre los resultados de la ronda anterior. Cuando el consenso alcance un nivel suficiente, se detendrá el proceso y se dará por consolidado el cuestionario. Las duraciones previstas para la ejecución de las diferentes rondas son de un máximo de 30 días para la primera y de 15 días para las restantes.

El panel de expertos está constituido, junto con Ud., por otros 20 miembros pertenecientes a tres grupos de interés bien diferenciados pero con idéntica representación:

- Ex responsables de políticas educativas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, con un nivel de alto cargo igual o superior al de Director General.
- Experimentados investigadores académicos.
- Reputados directores o exdirectores de Institutos de Educación Secundaria, destinatarios singulares de la gobernanza del sistema y buenos conocedores de sus efectos prácticos.

Le reitero nuestro sincero agradecimiento por su colaboración en este proyecto.

Valore el nivel de importancia de cada uno de los criterios de calidad[1] de la gobernanza de los sistemas educativos utilizando la siguiente escala: [(0) nada importante, (1) poco importante, (2) relativamente importante, (3) muy importante, (4) extremadamente importante].

	Valoración				
1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel					
1.1. Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, institucional y societal)					
1.1.1. Analizan la influencia de las actuaciones de los niveles superiores sobre los inferiores.	0	1	2	3	4
1.1.2. Estudian la manera en que los comportamientos de los niveles inferiores pueden consolidar las políticas definidas en los niveles superiores.	0	1	2	3	4
1.1.3. Desarrollan actuaciones que promuevan beneficios recíprocos entre niveles.	0	1	2	3	4
1.2. Preserva la importancia del nivel estatal					
1.2.1. Promueven y cumplen con el principio de lealtad institucional en las relaciones recíprocas entre el Estado y los niveles inferiores.	0	1	2	3	4
1.2.2. Desarrollan en los niveles superiores un liderazgo basado en la visión, en el conocimiento y en la confianza.	0	1	2	3	4
1.2.3. Cuidan las relaciones personales como factor que coadyuva a la consideración de la importancia de dicho nivel estatal.	0	1	2	3	4
1.2.4. Cumplen y hacen cumplir la normativa del nivel estatal.	0	1	2	3	4
1.3. Busca el consenso					
1.3.1. Disponen de una visión clara del alcance del consenso y también de sus limitaciones.	0	1	2	3	4
1.3.2. Demuestran un poder de convicción basado en el conocimiento y, a la vez, en la consideración del otro.	0	1	2	3	4
1.3.3. Manifiestan una objetividad sistemática en sus juicios y están abiertos a los criterios razonables de los otros.	0	1	2	3	4
1.3.4. Asumen que la elaboración de consensos requiere tiempo y están dispuestos a concederlo.	0	1	2	3	4
1.4. Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente					
1.4.1. Se preocupan de que la información relevante para cada ámbito inferior de decisión llegue de un modo directo y efectivo.	0	1	2	3	4
1.4.2. Aplican mecanismos sistemáticos de consulta, en el ámbito de sus competencias, a los directores escolares y a sus organizaciones profesionales.	0	1	2	3	4
1.4.3. Aplican mecanismos sistemáticos de consulta en el ámbito curricular, a los maestros y profesores y a sus organizaciones profesionales.	0	1	2	3	4

1. Los enunciados de los diferentes criterios tienen por sujetos a los responsables de la gobernanza del sistema educativo.

	Valoración				
1.4.4. Están abiertos a un diálogo fluido con los otros sectores de la comunidad educativa.	0	1	2	3	4
2. Gobernanza con capacidad de dirección					
2.1. Dispone de una visión estratégica					
2.1.1. Tienen una visión compleja de las relaciones entre el contexto y el sistema educativo, y de su evolución.	0	1	2	3	4
2.1.2. Integran la visión del sistema a largo plazo con una visión a medio y a corto plazo.	0	1	2	3	4
2.1.3. Son capaces de anticiparse razonablemente al futuro mediante actuaciones que toman en consideración la visión.	0	1	2	3	4
2.2. Establece con claridad las prioridades					
2.2.1. Establecen un sistema de prioridades formado por un número relativamente reducido de ellas y basado en evidencias.	0	1	2	3	4
2.2.2. Profundizan en sus interrelaciones desde un enfoque sistémico, con el fin de mejorar la eficacia del conjunto.	0	1	2	3	4
2.2.3. Evitan dispersar los esfuerzos personales y económicos en actuaciones de escaso impacto sobre el sistema.	0	1	2	3	4
2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas					
2.3.1. Aplican con rigor los principios constitucionales de mérito y capacidad en la selección de responsables.	0	1	2	3	4
2.3.2. Evitan que los compromisos políticos eleven a posiciones de responsabilidad a personas sin los conocimientos y las competencias requeridos por los puestos correspondientes.	0	1	2	3	4
2.3.3. Contribuyen, en la medida de sus posibilidades, a una profesionalización competente de los aparatos burocráticos.	0	1	2	3	4
2.4. Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora					
2.4.1. Demuestran, de un modo ostensible, a los actores de los niveles inferiores un compromiso personal con el desarrollo acertado de las políticas.	0	1	2	3	4
2.4.2. Participan, a su nivel, en tareas de comunicación y de formación del resto de los actores principales desde la máxima disponibilidad personal posible.	0	1	2	3	4
2.4.3. Muestran una coherencia estricta entre lo que dicen y lo que hacen, entre lo que ordenan y lo que viven, desde un sólido fundamento ético de los procesos de mejora	0	1	2	3	4
3. Gobernanza centrada en los procesos					
3.1. Realiza una gestión eficiente de los recursos					
3.1.1. Se empeñan en lograr la suficiencia de recursos requerida para llevar a término los objetivos previstos.	0	1	2	3	4
3.1.2. Efectúan una asignación óptima de los recursos a aquellas políticas que tienen un mayor impacto sobre la mejora escolar.	0	1	2	3	4

	Valoración				
3.1.3. Supervisan periódicamente el que los recursos se apliquen de forma adecuada para la consecución de los objetivos.	0	1	2	3	4
3.1.4. Mantienen en el tiempo la coherencia de las políticas y su financiación.	0	1	2	3	4
3.2. Ejerce correctamente sus funciones principales					
3.2.1. Otorgan importancia a la gestión de las personas y del conocimiento.	0	1	2	3	4
3.2.2. Son capaces de identificar los problemas prioritarios.	0	1	2	3	4
3.2.3. Se implican en una correcta fundamentación, conceptualización y formulación de las políticas educativas correspondientes.	0	1	2	3	4
3.2.4. Promueven la evaluación de la calidad de las políticas desarrolladas, desde el punto de vista de los procesos que comportan.	0	1	2	3	4
3.3. Elabora una regulación apropiada y de calidad					
3.3.1. Vigilan para que el contenido de las normas se adecúe correctamente a las políticas que se pretenden regular sin distorsionarlas.	0	1	2	3	4
3.3.2. Cuidan la consistencia, la corrección y la asequibilidad de su formulación jurídica evitando redacciones oscuras y fallos o contradicciones, sean internas o con otras normas.	0	1	2	3	4
3.3.3. Procuran alinear con los objetivos de la normativa, mediante el diálogo, al mayor número posible de actores relevantes del sistema educativo.	0	1	2	3	4
3.4. Otorga mucha importancia a la implementación					
3.4.1. No abandonan los procesos de implementación y su supervisión en manos de la burocracia sino que se implican personalmente en ellos.	0	1	2	3	4
3.4.2. Constituyen equipos de apoyo u organizan procedimientos para ayudar a los centros educativos en la implementación de la mejora.	0	1	2	3	4
3.4.3. Implican a los niveles inferiores en la implementación de las políticas y procuran ganarse tanto su mente como su corazón.	0	1	2	3	4
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación					
4.1. Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas					
4.1.1. Disponen de una base de conocimiento experto suficiente sobre política educativa cuando inician su mandato.	0	1	2	3	4
4.1.2. Impulsan la realización de revisiones o de meta-análisis para conocer el estado de la cuestión sobre políticas prioritarias.	0	1	2	3	4
4.1.3. Establecen relaciones con la Universidad y encomiendan proyectos de investigación para orientar las políticas.	0	1	2	3	4
4.1.4. Comparten con los protagonistas de niveles inferiores la información y el conocimiento derivados de informes internacionales relevantes.	0	1	2	3	4
4.2. Es flexible y adaptativa					
4.2.1. Adoptan políticas distintas pero que produzcan efectos análogos, a fin de atender mejor las expectativas razonables de los actores de nivel inferior.	0	1	2	3	4

	Valoración				
4.2.2. Se implican en la adaptación de las políticas a las diferencias existentes entre contextos locales.	0	1	2	3	4
4.2.3. Se anticipan o reaccionan con relativa rapidez a los cambios que se advierten en el contexto general y que afectan o conciernen al sistema educativo en sus diferentes niveles.	0	1	2	3	4
4.3. Otorga mucha importancia al *feedback*					
4.3.1. Disponen de un sistema institucionalizado de datos que facilite el *feedback*.	0	1	2	3	4
4.3.2. Cuentan con instrumentos de análisis de la información sobre los efectos de las políticas a nivel de centro o del conjunto del sistema.	0	1	2	3	4
4.3.3. Están comprometidos políticamente con el procesamiento de la información sobre los efectos de las actuaciones y dispuestos a actuar en consecuencia.	0	1	2	3	4
4.4. Evalúa el impacto de las políticas					
4.4.1. Cuentan con un conjunto de datos suficientemente relevantes para orientar las políticas.	0	1	2	3	4
4.4.2. Promueven el análisis sistemático de los datos del sistema educativo.	0	1	2	3	4
4.4.3. Disponen o impulsan, al menos para las políticas clave, procedimientos específicos de evaluación del acierto de las políticas, medido por los resultados, y su grado de eficiencia.	0	1	2	3	4
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades					
5.1. Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación					
5.1.1. Facilitan el acceso a información relevante para la definición e implementación de las políticas.	0	1	2	3	4
5.1.2. Promueven la formación para un adecuado uso de los datos disponibles.	0	1	2	3	4
5.1.3. Promueven la formación para el desarrollo de competencias que faciliten el alineamiento con los cambios deseados.	0	1	2	3	4
5.2. Ayuda a los actores principales a adquirir y a utilizar información relevante, a su nivel, para el éxito en la implementación de las políticas					
5.2.1. Actúan a este respecto sobre el nivel individual (padres, profesores y directores escolares).	0	1	2	3	4
5.2.2. Operan sobre el nivel institucional apoyando a los centros educativos en cuanto a formación, generación de estructuras y buena gestión.	0	1	2	3	4
5.2.3. Implementan fórmulas efectivas de apoyo a aquellos actores que operan a nivel del conjunto del sistema (responsables de las políticas, organizaciones sindicales y profesionales, confederaciones de padres, etc.).	0	1	2	3	4
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas					
6.1. Concede una gran importancia a la transparencia					
6.1.1. Recaban, periódicamente, de algún modo la opinión de los usuarios del sistema educativo.	0	1	2	3	4

	Valoración				
6.1.2. Facilitan que el flujo de información sobre sus actuaciones llegue al público.	0	1	2	3	4
6.1.3. Dictan instrucciones para hacer de la transparencia una característica del sistema educativo en sus diferentes niveles institucionales.	0	1	2	3	4
6.2. Establece mecanismos de responsabilidad					
6.2.1. Promueven o aprovechan los sistemas de evaluación de resultados para trasladar a los actores el reconocimiento de los fallos y el compromiso con la mejora.	0	1	2	3	4
6.2.2. Orientan sistemáticamente sus actuaciones de modo que se reduzca, tanto como sea posible, el riesgo de error.	0	1	2	3	4
6.2.3. Estimulan los mecanismos de responsabilidad tanto verticales (de acuerdo con el orden jerárquico) como horizontales (entre actores del sistema sin relación de dependencia jerárquica, propiamente dicha, entre ellos).	0	1	2	3	4

Comentarios, observaciones o propuestas:

Anexo 2
Versión final del cuestionario

Anexo 2. Versión final del cuestionario

Presentación

El cuestionario que se presenta a continuación constituye un instrumento para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. Se apoya en un marco conceptual previamente establecido y cuyo desarrollo ha sido validado y enriquecido por un panel de 21 expertos, formado por directores o exdirectores de Institutos de Educación Secundaria con una amplia experiencia en el puesto, reputados profesores universitarios de Facultades de Educación y ex altos cargos en materia de educación, tanto en la Administración central como en las Administraciones autonómicas.

Pero ¿qué entendemos en este contexto por Gobernanza? En un plano genérico, propio de la gestión pública en su acepción más general, hemos adoptado la definición del Banco Mundial[1] según la cual «Gobernanza es la manera mediante la que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo». Junto con esta definición, la institución identificó tres aspectos básicos de la gobernanza: a) La forma del régimen político. b) El proceso mediante el cual la autoridad es ejercida en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo. c) La capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y ejercer sus funciones[2]. Para nuestros propósitos, retendremos este último aspecto por resultar el más adecuado a nuestro nivel de concreción: el sistema de educación y formación.

Junto con este pilar clásico de la gobernanza, otros dos pilares han definido el marco conceptual que se desarrolla posteriormente a través del cuestionario: el derivado de la aplicación del «paradigma de la complejidad» a la gestión de los sistemas educativos[3] y, finalmente, el asociado a una «gobernanza inteligente» capaz de corregir con agilidad sus errores y de aprender de la experiencia. Todos

1 World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C., p. 52.

2 World Bank (1994). *Governance. The World Bank´s Experience.* Washington, D.C., p. xiv.

3 OECD (2016). *Governing Education in a Complex World.* Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris. <dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>

ellos se basan en sendas revisiones significativas de la literatura especializada internacional cuyos elementos esenciales hemos identificado y formulado en términos operativos primero, armonizándolos después en una estructura jerárquica, de modo que se eliminasen solapamientos y redundancias. La tabla 1 muestra esa estructura de categorías y subcategorías resultante.

Todos esos epígrafes y subepígrafes se refieren a diferentes aspectos de la gobernanza que definen, en su conjunto, el marco conceptual. Los ítems de evaluación que lo desarrollan reflejan acciones concretas cuyos sujetos son los responsables de las políticas; es decir, altos cargos de los gobiernos central y autonómicos, responsables –de acuerdo con la definición del Banco Mundial– de «diseñar, formular e implementar políticas y ejercer sus funciones» en materia educativa.

Aun cuando cabe plantearse la cuestión de la calidad de la gobernanza al nivel propio de los centros educativos, la respuesta al cuestionario que sigue ha de comportar la evaluación de las actuaciones a ese nivel más general propio de la acción de gobierno sobre el sistema educativo, tanto en el ámbito competencial del Estado como en el de las Comunidades Autónomas.

Le agradecemos muy sinceramente su colaboración en este proyecto que pretende contribuir a la mejora de la calidad de nuestro sistema educativo.

Valore el nivel de calidad de la gobernanza del sistema educativo español, a través de cada uno de los diferentes criterios que se formulan a continuación, utilizando para ello la siguiente escala: [(0) nulo, (1) escaso, (2) mediano, (3) alto, (4) muy alto].

	Valoración				
1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel					
1.1. Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, escolar y gubernamental)					
1.1.1. Estudian la manera en que los comportamientos de los niveles inferiores pueden consolidar las políticas definidas en los niveles superiores, y viceversa.	0	1	2	3	4
1.1.2. Recogen de niveles inferiores información y se ocupan activamente de su satisfacción en el trabajo de modo que repercuta en la mejora del conjunto del sistema.	0	1	2	3	4
1.1.3. Desarrollan actuaciones orientadas a promover beneficios recíprocos entre niveles.	0	1	2	3	4
1.1.4. Establecen mecanismos que favorecen el diálogo entre los diferentes actores del sistema y promueven un clima de confianza entre las partes.	0	1	2	3	4
1.1.5. Toman en cuenta las relaciones entre el sistema educativo y su entorno, así como el impacto del uno sobre el otro.	0	1	2	3	4
1.2. Preserva la importancia del nivel estatal					
1.2.1. Promueven y cumplen con el principio de lealtad institucional en las relaciones recíprocas entre el Estado y los niveles inferiores.	0	1	2	3	4
1.2.2. Desarrollan en los niveles superiores un liderazgo basado en la visión, en el conocimiento y en la confianza.	0	1	2	3	4
1.2.3. Cuidan las relaciones personales como factor que coadyuva a la consideración de la importancia de dicho nivel estatal.	0	1	2	3	4
1.2.4. Cumplen y hacen cumplir la normativa del nivel estatal.	0	1	2	3	4
1.3. Busca el consenso posible					
1.3.1. Disponen de una visión clara del alcance del consenso, en el ámbito del sistema en su conjunto, pero también de sus limitaciones de cara a la mejora.	0	1	2	3	4
1.3.2. Demuestran un poder de convicción basado en el conocimiento y, a la vez, en la consideración del otro.	0	1	2	3	4
1.3.3. Manifiestan una objetividad sistemática en sus juicios y están abiertos a los criterios razonables de los otros.	0	1	2	3	4
1.3.4. Están dispuestos a dedicar el tiempo y el esfuerzo suficientes para la construcción de consensos útiles.	0	1	2	3	4
1.4. Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente					
1.4.1. Se preocupan de que la información relevante para cada ámbito inferior de decisión llegue de un modo directo y efectivo.	0	1	2	3	4

	Valoración				
1.4.2. Aplican, en el ámbito de sus competencias, mecanismos sistemáticos de consulta a los directivos de centros educativos y a sus organizaciones profesionales.	0	1	2	3	4
1.4.3. Aplican, en el ámbito de sus competencias, mecanismos sistemáticos de consulta a los maestros y profesores y a sus organizaciones profesionales, principalmente, sobre diferentes aspectos del currículo.	0	1	2	3	4
1.4.4. Consiguen diferenciar entre intereses educativos e intereses laborales de los profesores e intentan aproximarlos.	0	1	2	3	4
1.4.5. Aplican, en el ámbito de sus competencias, mecanismos sistemáticos de consulta a las familias y a otros usuarios del servicio educativo (sectores empresariales o institucionales, ámbitos académicos, etc.).	0	1	2	3	4
1.4.6. Están abiertos a un diálogo fluido con los otros sectores de la comunidad educativa.	0	1	2	3	4
2. Gobernanza con capacidad de dirección					
2.1. Dispone de una visión estratégica					
2.1.1. Tienen una visión compleja de las relaciones entre el contexto y el sistema educativo, y de la evolución de dichas relaciones con el tiempo.	0	1	2	3	4
2.1.2. Integran la visión del sistema a largo plazo con una visión a medio y a corto plazo.	0	1	2	3	4
2.1.3. Enriquecen su propia visión con aportaciones internas o externas a su entorno próximo bien fundadas que contribuyan al acierto en su implementación.	0	1	2	3	4
2.1.4. Son capaces de anticiparse razonablemente al futuro mediante actuaciones que se apoyen en la pertinencia y en la consistencia de la visión.	0	1	2	3	4
2.2. Establece con claridad las prioridades					
2.2.1. Definen un sistema claro de prioridades para la mejora formado por un número relativamente reducido de ellas.	0	1	2	3	4
2.2.2. Para la definición de las prioridades toman en consideración evidencias empíricas consolidadas relativas a su impacto sobre la realidad educativa.	0	1	2	3	4
2.2.3. Definen las prioridades para la mejora otorgando importancia al medio y largo plazos y no solo al corto plazo.	0	1	2	3	4
2.2.4. Profundizan en las interrelaciones entre las prioridades desde un enfoque sistémico, con el fin de mejorar la eficacia del conjunto.	0	1	2	3	4
2.2.5. Evitan dispersar los esfuerzos personales y económicos en actuaciones de escaso impacto sobre la mejora del sistema.	0	1	2	3	4
2.2.6. Hacen prevalecer las prioridades del sistema en su conjunto sobre las de los grupos de interés que forman parte del mismo.	0	1	2	3	4
2.2.7. Consiguen transmitir a la comunidad educativa y a la sociedad en general las prioridades que se definen para el sistema.	0	1	2	3	4

	Valoración				
2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas					
2.3.1. Aplican con rigor los principios constitucionales de mérito y capacidad en la selección de responsables de las políticas a un alto nivel.	0	1	2	3	4
2.3.2. Evitan que los compromisos políticos, institucionales o personales eleven a posiciones de responsabilidad a personas sin los conocimientos y las competencias requeridos por los puestos correspondientes.	0	1	2	3	4
2.3.3. Contribuyen a una profesionalización permanente de los responsables de la implementación de las políticas en los diferentes niveles y ámbitos.	0	1	2	3	4
2.4. Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora					
2.4.1. Demuestran, de un modo ostensible, a los actores de los niveles inferiores un compromiso personal con el desarrollo acertado de las políticas.	0	1	2	3	4
2.4.2. Participan, a su nivel, en tareas de comunicación y de formación del resto de los actores principales desde la máxima disponibilidad personal posible.	0	1	2	3	4
2.4.3. Impulsan procesos de mejora, basados en la innovación y la autonomía, estableciendo mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas.	0	1	2	3	4
2.4.4. Muestran una coherencia estricta entre lo que dicen y lo que hacen, entre lo que ordenan y lo que practican, desde un sólido fundamento ético de los procesos de mejora.	0	1	2	3	4
3. Gobernanza centrada en los procesos					
3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales					
3.1.1. Otorgan mucha importancia a la gestión de los equipos, de las personas y del conocimiento.	0	1	2	3	4
3.1.2. Identifican los problemas prioritarios teniendo en cuenta la realidad y las opiniones de los implicados.	0	1	2	3	4
3.1.3. Se implican en una correcta conceptualización, fundamentación y formulación de las políticas educativas correspondientes.	0	1	2	3	4
3.1.4. Promueven la evaluación de la calidad de las políticas desarrolladas, desde el punto de vista de los procesos que comportan, de los resultados que logran y del nivel de satisfacción de sus destinatarios.	0	1	2	3	4
3.1.5. Toman decisiones en función de los resultados obtenidos en la evaluación de la implementación de las políticas.	0	1	2	3	4
3.1.6. Promueven tanto la evaluación externa como la autoevaluación.	0	1	2	3	4
3.1.7. Estimulan la implicación de los actores principales con el fin de lograr el mayor éxito posible de las políticas aplicadas.	0	1	2	3	4
3.2. Realiza una gestión eficiente de los recursos					
3.2.1. Disponen de una formación suficiente, a su nivel, para la asignación y distribución de los recursos	0	1	2	3	4
3.2.2. Poseen y utilizan mecanismos adecuados y rigurosos para determinar la cuantía de los recursos necesarios en la aplicación, con suficientes garantías, de las políticas previamente definidas.	0	1	2	3	4

	Valoración				
3.2.3. Se empeñan en lograr la suficiencia de recursos requerida para llevar a término los objetivos previstos.	0	1	2	3	4
3.2.4. Efectúan una asignación óptima de los recursos disponibles a aquellas políticas que tienen un mayor impacto sobre la mejora escolar.	0	1	2	3	4
3.2.5. Supervisan periódicamente la utilización de los recursos para que se apliquen adecuadamente a la consecución de los objetivos.	0	1	2	3	4
3.2.6. Mantienen en el tiempo la coherencia de las políticas y su financiación, evitando desviaciones por razones oportunistas o clientelares.	0	1	2	3	4
3.3. Elabora una regulación apropiada y de calidad					
3.3.1. Vigilan para que el contenido de las normas se adecúe a las políticas que se pretenden regular, sin distorsionarlas.	0	1	2	3	4
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.	0	1	2	3	4
3.3.3. Procuran alinear con los objetivos de la normativa, mediante el diálogo, al mayor número posible de actores relevantes del sistema educativo.	0	1	2	3	4
3.3.4. Incorporan aquellas aportaciones de los niveles inferiores que mejoren la elaboración de las normas.	0	1	2	3	4
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.	0	1	2	3	4
3.4. Otorga mucha importancia a la implementación					
3.4.1. No abandonan los procesos de implementación, su supervisión y su evaluación en manos de la burocracia sino que, a su nivel, se implican personalmente en ellos.	0	1	2	3	4
3.4.2. Implican a los niveles inferiores en la implementación de las políticas y procuran ganarse tanto su mente como su corazón.	0	1	2	3	4
3.4.3. Constituyen equipos de apoyo y organizan procedimientos para ayudar a los centros educativos en los procesos de mejora, generando un clima de seguridad y de confianza.	0	1	2	3	4
3.4.4. Aseguran la concordancia entre los recursos materiales y humanos disponibles y una correcta implementación de las políticas.	0	1	2	3	4
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación					
4.1. Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas					
4.1.1. Disponen de una base de conocimiento experto actualizado y suficiente, a su nivel, que incluye el que se deriva de informes internacionales.	0	1	2	3	4
4.1.2. Impulsan la realización de estudios y de revisiones para conocer el estado de la cuestión sobre políticas que se consideran prioritarias y, en su caso, toman en consideración aquéllas experiencias que resultaron exitosas.	0	1	2	3	4

	Valoración				
4.1.3. Impulsan, en todos los niveles del sistema, investigaciones empíricas vinculadas a su mejora.	0	1	2	3	4
4.1.4. Promueven actividades informativas y de formación para la difusión de políticas de éxito y de buenas prácticas.	0	1	2	3	4
4.2. Es flexible y adaptativa					
4.2.1. Se anticipan o reaccionan con relativa rapidez a los cambios que se advierten en el contexto general y que afectan o conciernen al sistema educativo en sus diferentes niveles.	0	1	2	3	4
4.2.2. Adaptan las políticas educativas a los diferentes contextos laborales, sociales, políticos y económicos a fin de conseguir resultados efectivos y satisfacer las expectativas razonables de sus destinatarios.	0	1	2	3	4
4.2.3. Son capaces de conciliar el diálogo político y el acuerdo con otros actores, con la mejora de la calidad del sistema educativo y de sus resultados.	0	1	2	3	4
4.3. Otorga mucha importancia al *feedback*					
4.3.1. Disponen de un sistema institucionalizado de generación de información que facilite el *feedback*.	0	1	2	3	4
4.3.2. Cuentan con instrumentos de análisis de esa información sobre los efectos de las políticas a nivel de centro y del conjunto del sistema y los aplican.	0	1	2	3	4
4.3.3. Están comprometidos personal y políticamente con el procesamiento de la información sobre los efectos de las actuaciones y actúan en consecuencia modificando, si fuera preciso y a la luz de los contenidos del *feedback*, sus decisiones previas.	0	1	2	3	4
4.4. Evalúa el impacto de las políticas					
4.4.1. Impulsan, al menos para las políticas clave o prioritarias, procedimientos específicos de evaluación del acierto y de su grado de eficiencia.	0	1	2	3	4
4.4.2. Procuran la identificación de las causas de los aciertos, de los errores o de los efectos no deseados, al menos para las políticas clave.	0	1	2	3	4
4.4.3. Aplican mecanismos eficaces y sistemáticos de corrección de errores, deficiencias o efectos no deseados en la implementación de, al menos, las políticas prioritarias.	0	1	2	3	4
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades					
5.1. Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación					
5.1.1. Reconocen a las personas como el elemento primordial del sistema educativo.	0	1	2	3	4
5.1.2. Proporcionan información significativa a los actores principales del sistema, en sus distintos niveles, a fin de facilitar la comprensión de las políticas que les afectan, de su fundamentación y de los efectos de su implementación.	0	1	2	3	4

	Valoración				
5.1.3. Incentivan la formación de los actores principales con medidas que estimulen su participación y el desarrollo de una visión que facilite el alineamiento con los cambios deseados.	0	1	2	3	4
5.1.4. Impulsan en los centros educativos la adquisición de las habilidades para el liderazgo pedagógico y de gestión, así como para el trabajo en equipo.	0	1	2	3	4
5.2. Ayuda a los actores principales a adquirir y a utilizar información relevante, a su nivel, para el éxito en la implementación de las políticas					
5.2.1. Actúan a este respecto sobre el nivel individual (padres, profesores y directores escolares).	0	1	2	3	4
5.2.2. Operan sobre el nivel institucional apoyando particularmente a los centros educativos en formación, generación de estructuras y buena gestión.	0	1	2	3	4
5.2.3. Implementan fórmulas efectivas de apoyo a aquellos actores que actúan a nivel del conjunto del sistema (responsables de las políticas, organizaciones sindicales y profesionales, confederaciones de padres, sectores empresariales, productivos y de servicios, etc.).	0	1	2	3	4
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas					
6.1. Concede una gran importancia a la transparencia					
6.1.1. Facilitan que el flujo de información relevante sobre sus actuaciones llegue a los distintos sectores de la comunidad educativa y al conjunto de la sociedad.	0	1	2	3	4
6.1.2. Dictan instrucciones para hacer de la transparencia una característica del sistema educativo, de sus objetivos y de sus procedimientos, en los diferentes niveles institucionales.	0	1	2	3	4
6.1.3. Procuran que en los niveles inferiores del sistema se desarrolle una cultura de la transparencia, sin perjuicio del respeto debido a la dignidad de la persona y de la necesaria protección de datos.	0	1	2	3	4
6.1.4. Establecen mecanismos que garantizan la transparencia, particularmente, en los procesos relacionados con la selección de personal y la profesionalización.	0	1	2	3	4
6.2. Establece mecanismos de responsabilidad					
6.2.1. Promueven o aprovechan los sistemas de evaluación de resultados para trasladar a los actores el reconocimiento de los aciertos, de los posibles fallos y el compromiso con la mejora.	0	1	2	3	4
6.2.2. Orientan sistemáticamente sus actuaciones de modo que se reduzca, en lo posible, el riesgo de error sin comprometer por ello los beneficios de la innovación.	0	1	2	3	4
6.2.3. Estimulan los mecanismos de responsabilidad tanto verticales (de acuerdo con el orden jerárquico) como horizontales (entre actores del sistema sin una relación de dependencia jerárquica, propiamente dicha, entre ellos).	0	1	2	3	4
6.2.4. Establecen fórmulas de reconocimiento (administrativo, académico y/o económico) del mérito de aquellos individuos e instituciones que, mediante el correcto ejercicio de sus responsabilidades, contribuyen a la mejora de los procedimientos y de los resultados.	0	1	2	3	4
6.2.5. Definen y aplican con claridad un marco para el desarrollo de la autonomía de los centros educativos que comprende los procesos de rendición de cuentas.	0	1	2	3	4

Anexo 3
Evaluación de los indicadores de la calidad de la gobernanza

Anexo 3. Evaluación de los indicadores de la calidad de la gobernanza

Tabla anexo 3 (1 de 8)
Puntuaciones medias de cada uno de los 88 ítems o criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos

	Responsables políticos	Académicos	Directores de IES	Total
Gobernanza	1,8	1,3	1,7	1,62
1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel	1,8	1,4	1,7	1,67
1.1. Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, escolar y gubernamental)	1,9	1,7	1,8	1,77
1.1.1. Estudian la manera en que los comportamientos de los niveles inferiores pueden consolidar las políticas definidas en los niveles superiores, y viceversa.	1,6	1,6	1,6	1,62
1.1.2. Recogen de niveles inferiores información y se ocupan activamente de su satisfacción en el trabajo de modo que repercuta en la mejora del conjunto del sistema.	2,0	1,4	1,7	1,71
1.1.3. Desarrollan actuaciones orientadas a promover beneficios recíprocos entre niveles.	1,7	1,4	1,7	1,62
1.1.4. Establecen mecanismos que favorecen el diálogo entre los diferentes actores del sistema y promueven un clima de confianza entre las partes.	1,9	2,0	1,9	1,90
1.1.5. Toman en cuenta las relaciones entre el sistema educativo y su entorno, así como el impacto del uno sobre el otro.	2,1	1,9	2,0	2,00
1.2. Preserva la importancia del nivel estatal	2,0	1,5	1,5	1,65
1.2.1. Promueven y cumplen con el principio de lealtad institucional en las relaciones recíprocas entre el Estado y los niveles inferiores.	2,0	1,4	1,6	1,67
1.2.2. Desarrollan en los niveles superiores un liderazgo basado en la visión, en el conocimiento y en la confianza.	2,0	1,4	1,6	1,67
1.2.3. Cuidan las relaciones personales como factor que coadyuva a la consideración de la importancia de dicho nivel estatal.	2,0	1,4	1,4	1,62
1.2.4. Cumplen y hacen cumplir la normativa del nivel estatal.	1,9	1,6	1,6	1,67
1.3. Busca el consenso posible	1,8	1,6	1,8	1,75
1.3.1. Disponen de una visión clara del alcance del consenso, en el ámbito del sistema en su conjunto, pero también de sus limitaciones de cara a la mejora.	2,0	2,3	2,0	2,10

Tabla anexo 3 (2 de 8)
Puntuaciones medias de cada uno de los 88 criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos, según su perfil

	Responsables políticos	Académicos	Directores de IES	Total
1.3.2. Demuestran un poder de convicción basado en el conocimiento y, a la vez, en la consideración del otro.	1,6	1,7	1,6	1,62
1.3.3. Manifiestan una objetividad sistemática en sus juicios y están abiertos a los criterios razonables de los otros.	1,7	1,3	1,7	1,57
1.3.4. Están dispuestos a dedicar el tiempo y el esfuerzo suficientes para la construcción de consensos útiles.	2,0	1,3	1,9	1,71
1.4. Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente	1,6	1,4	1,6	1,55
1.4.1. Se preocupan de que la información relevante para cada ámbito inferior de decisión llegue de un modo directo y efectivo.	1,7	1,8	1,6	1,70
1.4.2. Aplican, en el ámbito de sus competencias, mecanismos sistemáticos de consulta a los directivos de centros educativos y a sus organizaciones profesionales.	2,0	2,0	1,6	1,86
1.4.3. Aplican, en el ámbito de sus competencias, mecanismos sistemáticos de consulta a los maestros y profesores y a sus organizaciones profesionales, principalmente, sobre diferentes aspectos del currículo.	1,4	1,1	1,1	1,24
1.4.4. Consiguen diferenciar entre intereses educativos e intereses laborales de los profesores e intentan aproximarlos.	1,6	1,4	1,9	1,62
1.4.5. Aplican, en el ámbito de sus competencias, mecanismos sistemáticos de consulta a las familias y a otros usuarios del servicio educativo (sectores empresariales o institucionales, ámbitos académicos, etc.).	1,0	0,9	1,6	1,14
1.4.6. Están abiertos a un diálogo fluido con los otros sectores de la comunidad educativa.	2,0	1,3	2,0	1,76
2. Gobernanza con capacidad de dirección	1,7	1,3	1,8	1,65
2.1. Dispone de una visión estratégica	1,8	1,8	2,0	1,84
2.1.1. Tienen una visión compleja de las relaciones entre el contexto y el sistema educativo, y de la evolución de dichas relaciones con el tiempo.	2,0	2,2	2,5	2,19
2.1.2. Integran la visión del sistema a largo plazo con una visión a medio y a corto plazo.	1,6	1,9	2,0	1,81
2.1.3. Enriquecen su propia visión con aportaciones internas o externas a su entorno próximo bien fundadas que contribuyan al acierto en su implementación.	2,1	1,6	1,7	1,81
2.1.4. Son capaces de anticiparse razonablemente al futuro mediante actuaciones que se apoyen en la pertinencia y en la consistencia de la visión.	1,4	1,6	1,9	1,62

Tabla anexo 3 (3 de 8)
Puntuaciones medias de cada uno de los 88 criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos, según su perfil

	Responsables políticos	Académicos	Directores de IES	Total
2.2. Establece con claridad las prioridades	1,7	1,4	1,7	1,58
2.2.1. Definen un sistema claro de prioridades para la mejora formado por un número relativamente reducido de ellas.	2,0	1,7	2,1	1,95
2.2.2. Para la definición de las prioridades toman en consideración evidencias empíricas consolidadas relativas a su impacto sobre la realidad educativa.	1,7	1,3	1,6	1,52
2.2.3. Definen las prioridades para la mejora otorgando importancia al medio y largo plazos y no solo al corto plazo.	1,4	1,4	1,7	1,52
2.2.4. Profundizan en las interrelaciones entre las prioridades desde un enfoque sistémico, con el fin de mejorar la eficacia del conjunto.	1,6	1,3	1,1	1,33
2.2.5. Evitan dispersar los esfuerzos personales y económicos en actuaciones de escaso impacto sobre la mejora del sistema.	1,6	1,0	1,7	1,43
2.2.6. Hacen prevalecer las prioridades del sistema en su conjunto sobre las de los grupos de interés que forman parte del mismo.	1,4	1,7	1,9	1,67
2.2.7. Consiguen transmitir a la comunidad educativa y a la sociedad en general las prioridades que se definen para el sistema.	1,9	1,4	1,7	1,67
2.3. Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas	1,5	1,0	1,8	1,41
2.3.1. Aplican con rigor los principios constitucionales de mérito y capacidad en la selección de responsables de las políticas a un alto nivel.	1,4	1,0	1,7	1,38
2.3.2. Evitan que los compromisos políticos, institucionales o personales eleven a posiciones de responsabilidad a personas sin los conocimientos y las competencias requeridos por los puestos correspondientes.	1,4	0,9	1,4	1,24
2.3.3. Contribuyen a una profesionalización permanente de los responsables de la implementación de las políticas en los diferentes niveles y ámbitos.	1,6	1,0	2,3	1,62
2.4. Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora	2,0	1,4	1,9	1,76
2.4.1. Demuestran, de un modo ostensible, a los actores de los niveles inferiores un compromiso personal con el desarrollo acertado de las políticas.	2,1	1,4	1,9	1,81
2.4.2. Participan, a su nivel, en tareas de comunicación y de formación del resto de los actores principales desde la máxima disponibilidad personal posible.	2,4	1,1	1,9	1,81
2.4.3. Impulsan procesos de mejora, basados en la innovación y la autonomía, estableciendo mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas.	1,9	1,4	1,7	1,67
2.4.4. Muestran una coherencia estricta entre lo que dicen y lo que hacen, entre lo que ordenan y lo que practican, desde un sólido fundamento ético de los procesos de mejora.	1,7	1,4	2,1	1,76

Tabla anexo 3 (4 de 8)
Puntuaciones medias de cada uno de los 88 criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos, según su perfil

	Responsables políticos	Académicos	Directores de IES	Total
3. Gobernanza centrada en los procesos	1,8	1,4	1,6	1,60
3.1. Ejerce correctamente sus funciones principales	1,8	1,5	1,8	1,69
3.1.1. Otorgan mucha importancia a la gestión de los equipos, de las personas y del conocimiento.	1,6	2,1	2,0	1,90
3.1.2. Identifican los problemas prioritarios teniendo en cuenta la realidad y las opiniones de los implicados.	1,7	1,4	1,6	1,57
3.1.3. Se implican en una correcta conceptualización, fundamentación y formulación de las políticas educativas correspondientes.	2,0	1,3	1,7	1,67
3.1.4. Promueven la evaluación de la calidad de las políticas desarrolladas, desde el punto de vista de los procesos que comportan, de los resultados que logran y del nivel de satisfacción de sus destinatarios.	2,0	1,1	1,6	1,57
3.1.5. Toman decisiones en función de los resultados obtenidos en la evaluación de la implementación de las políticas.	1,6	1,4	1,9	1,62
3.1.6. Promueven tanto la evaluación externa como la autoevaluación.	2,0	1,4	1,6	1,67
3.1.7. Estimulan la implicación de los actores principales con el fin de lograr el mayor éxito posible de las políticas aplicadas.	1,9	1,6	2,0	1,81
3.2. Realiza una gestión eficiente de los recursos	2,0	1,6	1,6	1,72
3.2.1. Disponen de una formación suficiente, a su nivel, para la asignación y distribución de los recursos	2,1	2,0	1,9	2,00
3.2.2. Poseen y utilizan mecanismos adecuados y rigurosos para determinar la cuantía de los recursos necesarios en la aplicación, con suficientes garantías, de las políticas previamente definidas.	2,0	1,6	1,6	1,71
3.2.3. Se empeñan en lograr la suficiencia de recursos requerida para llevar a término los objetivos previstos.	2,3	1,7	1,7	1,90
3.2.4. Efectúan una asignación óptima de los recursos disponibles a aquellas políticas que tienen un mayor impacto sobre la mejora escolar.	1,7	1,4	1,6	1,57
3.2.5. Supervisan periódicamente la utilización de los recursos para que se apliquen adecuadamente a la consecución de los objetivos.	2,1	1,2	1,6	1,65
3.2.6. Mantienen en el tiempo la coherencia de las políticas y su financiación, evitando desviaciones por razones oportunistas o clientelares.	1,9	1,4	1,1	1,48
3.3. Elabora una regulación apropiada y de calidad	1,6	1,3	1,5	1,47
3.3.1. Vigilan para que el contenido de las normas se adecúe a las políticas que se pretenden regular, sin distorsionarlas.	2,1	1,6	1,6	1,76

Tabla anexo 3 (5 de 8)
Puntuaciones medias de cada uno de los 88 criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos, según su perfil

	Responsables políticos	Académicos	Directores de IES	Total
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.	1,3	1,9	1,4	1,52
3.3.3. Procuran alinear con los objetivos de la normativa, mediante el diálogo, al mayor número posible de actores relevantes del sistema educativo.	1,7	1,4	1,6	1,57
3.3.4. Incorporan aquellas aportaciones de los niveles inferiores que mejoren la elaboración de las normas.	1,4	1,0	1,7	1,38
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.	1,3	0,6	1,4	1,10
3.4. Otorga mucha importancia a la implementación	1,7	1,3	1,4	1,44
3.4.1. No abandonan los procesos de implementación, su supervisión y su evaluación en manos de la burocracia sino que, a su nivel, se implican personalmente en ellos.	1,7	1,1	1,4	1,43
3.4.2. Implican a los niveles inferiores en la implementación de las políticas y procuran ganarse tanto su mente como su corazón.	1,6	0,9	1,3	1,24
3.4.3. Constituyen equipos de apoyo y organizan procedimientos para ayudar a los centros educativos en los procesos de mejora, generando un clima de seguridad y de confianza.	1,7	1,3	1,3	1,43
3.4.4. Aseguran la concordancia entre los recursos materiales y humanos disponibles y una correcta implementación de las políticas.	1,7	1,7	1,6	1,67
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación	1,6	1,3	1,5	1,51
4.1. Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas	1,7	1,2	1,5	1,46
4.1.1. Disponen de una base de conocimiento experto actualizado y suficiente, a su nivel, que incluye el que se deriva de informes internacionales.	1,7	1,9	1,6	1,71
4.1.2. Impulsan la realización de estudios y de revisiones para conocer el estado de la cuestión sobre políticas que se consideran prioritarias y, en su caso, toman en consideración aquéllas experiencias que resultaron exitosas.	1,7	1,4	1,4	1,52
4.1.3. Impulsan, en todos los niveles del sistema, investigaciones empíricas vinculadas a su mejora.	1,4	0,6	1,3	1,10
4.1.4. Promueven actividades informativas y de formación para la difusión de políticas de éxito y de buenas prácticas.	1,9	1,0	1,7	1,52

Tabla anexo 3 (6 de 8)
Puntuaciones medias de cada uno de los 88 criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos, según su perfil

	Responsables políticos	Académicos	Directores de IES	Total
4.2. Es flexible y adaptativa	1,5	1,3	1,6	1,46
4.2.1. Se anticipan o reaccionan con relativa rapidez a los cambios que se advierten en el contexto general y que afectan o conciernen al sistema educativo en sus diferentes niveles.	1,1	1,1	1,3	1,19
4.2.2. Adaptan las políticas educativas a los diferentes contextos laborales, sociales, políticos y económicos a fin de conseguir resultados efectivos y satisfacer las expectativas razonables de sus destinatarios.	1,7	1,4	2,0	1,71
4.2.3. Son capaces de conciliar el diálogo político y el acuerdo con otros actores, con la mejora de la calidad del sistema educativo y de sus resultados.	1,6	1,3	1,6	1,48
4.3. Otorga mucha importancia al *feedback*	1,6	1,5	1,5	1,52
4.3.1. Disponen de un sistema institucionalizado de generación de información que facilite el *feedback*.	1,6	1,8	1,9	1,76
4.3.2. Cuentan con instrumentos de análisis de esa información sobre los efectos de las políticas a nivel de centro y del conjunto del sistema y los aplican.	1,5	1,7	1,4	1,55
4.3.3. Están comprometidos personal y políticamente con el procesamiento de la información sobre los efectos de las actuaciones y actúan en consecuencia modificando, si fuera preciso y a la luz de los contenidos del *feedback*, sus decisiones previas.	1,6	0,9	1,3	1,24
4.4. Evalúa el impacto de las políticas	1,6	1,7	1,6	1,62
4.4.1. Impulsan, al menos para las políticas clave o prioritarias, procedimientos específicos de evaluación del acierto y de su grado de eficiencia.	1,7	2,1	1,6	1,81
4.4.2. Procuran la identificación de las causas de los aciertos, de los errores o de los efectos no deseados, al menos para las políticas clave.	1,7	1,7	1,6	1,67
4.4.3. Aplican mecanismos eficaces y sistemáticos de corrección de errores, deficiencias o efectos no deseados en la implementación de, al menos, las políticas prioritarias.	1,3	1,3	1,6	1,38
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades	2,0	1,3	1,7	1,71
5.1. Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación	2,1	1,6	1,8	1,81
5.1.1. Reconocen a las personas como el elemento primordial del sistema educativo.	2,4	2,1	2,3	2,29
5.1.2. Proporcionan información significativa a los actores principales del sistema, en sus distintos niveles, a fin de facilitar la comprensión de las políticas que les afectan, de su fundamentación y de los efectos de su implementación.	1,7	1,6	1,6	1,62

Tabla anexo 3 (7 de 8)
Puntuaciones medias de cada uno de los 88 criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos, según su perfil

	Responsables políticos	Académicos	Directores de IES	Total
5.1.3. Incentivan la formación de los actores principales con medidas que estimulen su participación y el desarrollo de una visión que facilite el alineamiento con los cambios deseados.	2,1	1,3	1,6	1,67
5.1.4. Impulsan en los centros educativos la adquisición de las habilidades para el liderazgo pedagógico y de gestión, así como para el trabajo en equipo.	2,1	1,3	1,6	1,67
5.2. Ayuda a los actores principales a adquirir y a utilizar información relevante, a su nivel, para el éxito en la implementación de las políticas	1,9	1,2	1,7	1,59
5.2.1. Actúan a este respecto sobre el nivel individual (padres, profesores y directores escolares).	1,9	1,0	2,0	1,62
5.2.2. Operan sobre el nivel institucional apoyando particularmente a los centros educativos en formación, generación de estructuras y buena gestión.	2,1	1,4	1,7	1,76
5.2.3. Implementan fórmulas efectivas de apoyo a aquellos actores que actúan a nivel del conjunto del sistema (responsables de las políticas, organizaciones sindicales y profesionales, confederaciones de padres, sectores empresariales, productivos y de servicios, etc.).	1,6	1,1	1,4	1,38
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas	1,8	1,2	1,7	1,62
6.1. Concede una gran importancia a la transparencia	1,9	1,5	1,8	1,74
6.1.1. Facilitan que el flujo de información relevante sobre sus actuaciones llegue a los distintos sectores de la comunidad educativa y al conjunto de la sociedad.	2,1	1,6	1,7	1,81
6.1.2. Dictan instrucciones para hacer de la transparencia una característica del sistema educativo, de sus objetivos y de sus procedimientos, en los diferentes niveles institucionales.	1,7	1,3	1,7	1,57
6.1.3. Procuran que en los niveles inferiores del sistema se desarrolle una cultura de la transparencia, sin perjuicio del respeto debido a la dignidad de la persona y de la necesaria protección de datos.	1,7	1,1	1,9	1,57
6.1.4. Establecen mecanismos que garantizan la transparencia, particularmente, en los procesos relacionados con la selección de personal y la profesionalización.	2,1	1,9	2,0	2,00
6.2. Establece mecanismos de responsabilidad	1,7	1,3	1,7	1,53
6.2.1. Promueven o aprovechan los sistemas de evaluación de resultados para trasladar a los actores el reconocimiento de los aciertos, de los posibles fallos y el compromiso con la mejora.	1,7	1,7	1,9	1,76

Tabla anexo 3 (8 de 8)
Puntuaciones medias de cada uno de los 88 criterios de evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español realizada por el panel de expertos, según su perfil

	Responsables políticos	Académicos	Directores de IES	Total
6.2.2. Orientan sistemáticamente sus actuaciones de modo que se reduzca, en lo posible, el riesgo de error sin comprometer por ello los beneficios de la innovación.	1,9	1,3	1,7	1,62
6.2.3. Estimulan los mecanismos de responsabilidad tanto verticales (de acuerdo con el orden jerárquico) como horizontales (entre actores del sistema sin una relación de dependencia jerárquica, propiamente dicha, entre ellos).	1,4	1,6	1,7	1,57
6.2.4. Establecen fórmulas de reconocimiento (administrativo, académico y/o económico) del mérito de aquellos individuos e instituciones que, mediante el correcto ejercicio de sus responsabilidades, contribuyen a la mejora de los procedimientos y de los resultados.	1,7	0,9	1,4	1,33
6.2.5. Definen y aplican con claridad un marco para el desarrollo de la autonomía de los centros educativos que comprende los procesos de rendición de cuentas.	1,6	1,0	1,6	1,38

Nota:

– La escala de valoración del nivel de la calidad de la gobernanza utilizada fue: (0) nulo, (1) escaso, (2) mediano, (3) alto, (4) muy alto.

Anexo 4
Panel de expertos

Anexo 4. Panel de expertos

Responsables de políticas educativas

- Xavier Gisbert da Cruz. Ex director general del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y ex director general de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.
- Juan Antonio Gómez Trinidad. Ex director general de la Consejería de Educación de La Rioja y exdiputado de las Cortes Generales del Estado.
- Pedro González Felipe. Ex director general del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y expresidente del Consejo Escolar de Navarra.
- Roberto Mur Montero. Ex secretario general de Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Ciencia.
- Eugenio Nasarre Goicoechea. Ex secretario general de Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Ciencia y exdiputado de las Cortes Generales del Estado.
- Luis Ricardo Navarro Candel. Ex secretario general de la Consejería de Educación de la Región de Murcia y expresidente del Consejo Escolar de dicha Región.
- Alejandro Tiana Ferrer. Ex secretario general de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia. Catedrático y rector de la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia).

Académicos

- María Castro Morera. Profesora-investigadora de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), vicerrectora de Calidad de la UCM.
- Inmaculada Egido Gálvez. Profesora titular de Educación Comparada de la UCM y presidenta de la Sociedad Española de Educación Comparada.
- Samuel Gento Palacios. Catedrático emérito de la UNED.

- José Luis Gaviria Mendieta. Catedrático del Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación (MIDE) de la Facultad de Educación de la UCM.
- Luis Lizasoain Hernández. Profesor titular y exdecano de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).
- Gregorio Luri Medrano. Exprofesor de la Universidad de Barcelona, consultor educativo y escritor.
- Concepción Naval Durán. Catedrática de Teoría de la Educación y decana de la Facultad de Educación y Psicología de la Universidad de Navarra / Eva Expósito Casas. Profesora en el departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación II de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y miembro del grupo de investigación complutense Medida y Evaluación de Sistemas Educativos «Grupo MESE».

Directores de Institutos de Educación Secundaria

- Josu Agirre Bikuña. Exdirector de Instituto de Educación Secundaria (IES).
- Alberto Arriazu Agramonte. Director del IES 'Navarro Villoslada'.
- José Manuel Arribas Álvarez. Exdirector de IES, evaluador EFQM y consejero técnico del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.
- José Antonio Martínez Sánchez. Exdirector de IES, presidente honorario de FEDADi y miembro del Consejo Escolar del Estado.
- Pilar Montero Montero. Exdirectora de IES.
- Raimundo de los Reyes-García Candel. Director del IES 'Ortega y Rubio', de Mula (Región de Murcia), presidente de ADES-Murcia y vicepresidente de FEDADi.
- Pilar de los Ríos Murillo. Directora del IES 'Palomeras' de Vallecas (Madrid) y presidenta de la Asociación de directores de IES de la Comunidad de Madrid (ADIMAD).

La complejidad creciente del contexto social y económico en el que se desenvuelven los países desarrollados está trasladando nuevos y más exigentes requerimientos a sus sistemas educativos. En este panorama, la calidad de la gobernanza en tanto que «capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y ejercer sus funciones» –aplicada en este caso al ámbito propio de los sistemas educativos– resulta, a toda luces, una cuestión principal.

En el presente estudio, a partir del análisis de fuentes independientes de la literatura especializada, se ha construido un marco conceptual sobre la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos, que se ha articulado en un sistema de 6 categorías, 20 subcategorías y 88 ítems. Este instrumento de diagnóstico –novedoso en el plano internacional– ha contado con las aportaciones de un panel de 21 expertos que lo ha refinado, enriquecido y validado mediante un procedimiento Delphi de tres rondas sucesivas. Además, esta investigación aporta los resultados y los análisis que derivan de la aplicación de dicha herramienta, por el panel de expertos, en la evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español.

El diagnóstico resultante proyecta una severa sombra de mediocridad sobre nuestro sistema educativo, en materia de gobernanza, que se corresponde –y no por casualidad– con el estancamiento de sus resultados en valores preocupantes, a la vista del comportamiento de un conjunto significativo de indicadores internacionales y de su evolución con el tiempo, analizados *ex profeso* en este trabajo.

Si hubiera que destacar una sola cosa de todo este esfuerzo analítico, ésta sería la muy baja puntuación media que obtiene, particularmente, la dimensión «Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación». Dicha puntuación se sitúa en un nivel claramente deficiente. Ello conecta bien con la reflexión de Burns y Köster, en el sentido de que «cuando la complejidad del sistema aumenta, la gobernanza se convierte en una actividad intensiva en conocimiento».

Universidad Camilo José Cela