

## RESULTADOS DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL Y CALIDAD DE SU GOBERNANZA

Francisco López Rupérez  
Isabel García García  
Eva Expòsito Casas



**Francisco López Rupérez**  
**Director de la Cátedra de**  
**políticas educativas.**  
**Universidad Camilo José Cela.**  
**Ex presidente del Consejo**  
**Escolar del Estado.**

### **1. Introducción**

La Educación, en tanto que institución social secular, está francamente comprometida 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 requerimientos del nuevo contexto*

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.

Existe un acuerdo básico entre los especialistas a la hora de situar la globalización y la transformación digital 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 la revolución digital genera avances en la globalización y, viceversa, los avances en la globalización promueven el desarrollo de las TIC<sup>1</sup>. 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 los planos histórico y social, y en el ámbito temporal de tan sólo 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 educación 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 en sectores cada vez más amplios de la sociedad.

### *Una primera aproximación al concepto de gobernanza*

De acuerdo con la doctrina del Banco Mundial, se entiende *prima facie* por gobernanza "(...) la capacidad de los gobiernos de diseñar, formular e implementar políticas y ejercer sus funciones"<sup>2</sup>. Dicho en otros términos, y según la posición de la Comisión Europea, 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"<sup>3</sup>.

### *La gobernanza educativa. Una aproximación multinivel*

A la hora de analizar la influencia de la calidad de la gobernanza del sistema educativo sobre la calidad de sus resultados y sobre su mejora, resulta pertinente adoptar una aproximación que tome en

---

<sup>1</sup> López Rupérez, F. (2001). *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. ED. La Muralla. Madrid.

<sup>2</sup> WORLD BANK (1994). *Governance - the World Bank's experience. Development in practice*, p.xiv. The World Bank. Washington, D.C.  
<documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience>

<sup>3</sup> Citado en UNITED NATIONS (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*, p.3. Department of Economics and Social Affairs. New York.

consideración la complejidad del sistema. En este sentido, cabe distinguir tres niveles básicos 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 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 con resultados medibles.

Si se toma 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 intensidad del efecto<sup>4</sup>. Indudablemente, la complejidad de los sistemas sociales, junto con el problema de la medida, no admiten la trasposición exacta a ellos de un modelo inspirado en los sistemas materiales. Pero más allá del ajuste preciso 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, se acomoda bien a la abundante evidencia empírica disponible sobre los factores que más impacto tienen sobre los resultados escolares<sup>5,6</sup> y sobre los cuales se puede operar desde las políticas. La Figura 1 ilustra los anteriores razonamientos.

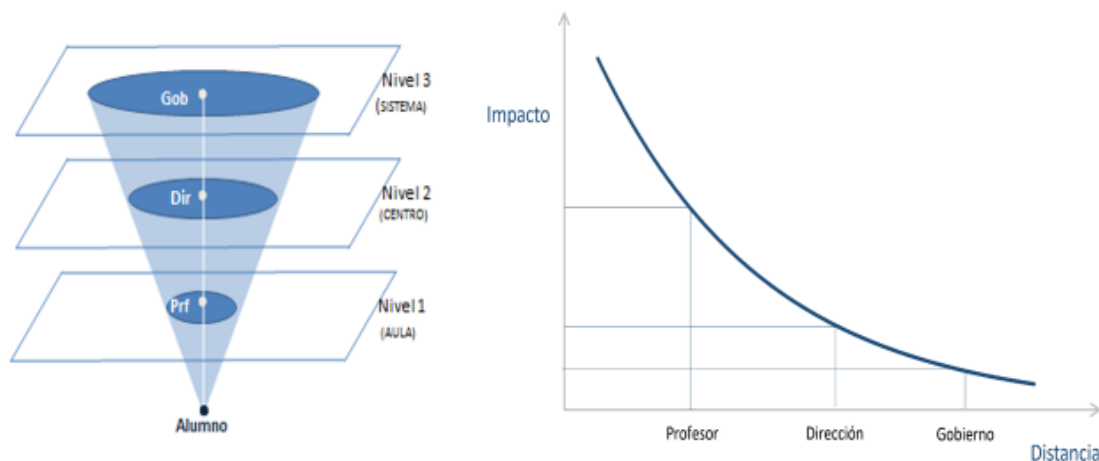
---

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

<sup>5</sup> 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.

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

**Figura 1. Ilustración de una ley de variación del inverso de la distancia de diferentes factores relevantes con impacto sobre el rendimiento de los alumnos**



Concretamente, cuando se centra la atención en esos tres factores de cambio antes considerados –el gobernante, el director escolar y el profesor– existen cuantiosas evidencias de esa relación de prelación entre el tercero y el segundo factor. Como ha destacado oportunamente Beatriz Pont de la OCDE<sup>7</sup>, distintos estudios empíricos<sup>8,9,10</sup> 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.*<sup>11</sup> ha

<sup>7</sup> Pont Ferrer, B. (2017). Reformas educativas: el caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

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

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

<sup>10</sup>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.

<sup>11</sup>Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A.; Hopkins, D. (2006). *Seven strong claims about successful school leadership*. National College of School

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.*<sup>12</sup>, en un trabajo 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.

No es posible extender, sobre una base empírica, los anteriores razonamientos al ámbito de la gobernanza del sistema en su conjunto, porque no disponemos de medidas de su impacto sobre los resultados de los alumnos. Ello es así porque existe una laguna en materia de instrumentos de evaluación, disponibles a nivel internacional, que justamente la investigación a la que el presente artículo se refiere ha pretendido cubrir; no obstante lo cual, cabría concluir que de operar con éxito en ese nivel *macro* –propio del sistema en su conjunto–, la acción del gobernante tendría un impacto masivo capaz de hacer eficaces las políticas y de reflejarse en la magnitud de una serie de indicadores objetivos de resultados, internacionalmente establecidos. Así ha sucedido en multitud de ejemplos de éxito de sistemas educativos alrededor del globo<sup>13</sup> y debería suceder en el nuestro.

En lo que sigue, se efectuará una descripción somera del procedimiento de elaboración de ese instrumento de evaluación de la gobernanza de los sistemas educativos, así como del propio instrumento; se describirán los resultados de aplicar dicha herramienta al sistema educativo español; y, finalmente, se formularán algunas recomendaciones dirigidas al más alto nivel, para mejorar la calidad de la gobernanza de nuestro sistema educativo.

---

Leadership. Nottingham, England.

<[dera.ioe.ac.uk/6967/1/download%3Fid=17387&filename=seven-claims-about-successful-school-leadership.pdf](http://dera.ioe.ac.uk/6967/1/download%3Fid=17387&filename=seven-claims-about-successful-school-leadership.pdf)>

<sup>12</sup>Hanushek E. A. *et al.* (2016). *Op. cit.*

<sup>13</sup> Stewart, V. (2012). *A World-Class Education. Learning from International Models of Excellence and Innovation*. ASCD. Alexandria, Virginia.

## **2. Algunos resultados del sistema educativo español. Una conjetura plausible**

Cuando se analizan, para el sistema educativo español, diferentes indicadores internacionales de resultados y su evolución a lo largo de más de un decenio, emerge de ello una conclusión que se reitera para los diferentes indicadores: nuestro sistema presenta un rendimiento mediocre y, además, estancado en el tiempo. Citaremos en lo que sigue únicamente dos ejemplos<sup>14</sup>: la brecha formativa de la población adulta joven (25-34 años) y la tasa de graduación de la población joven que ha completado, al menos, la educación secundaria superior.

### *La brecha formativa de la población joven*

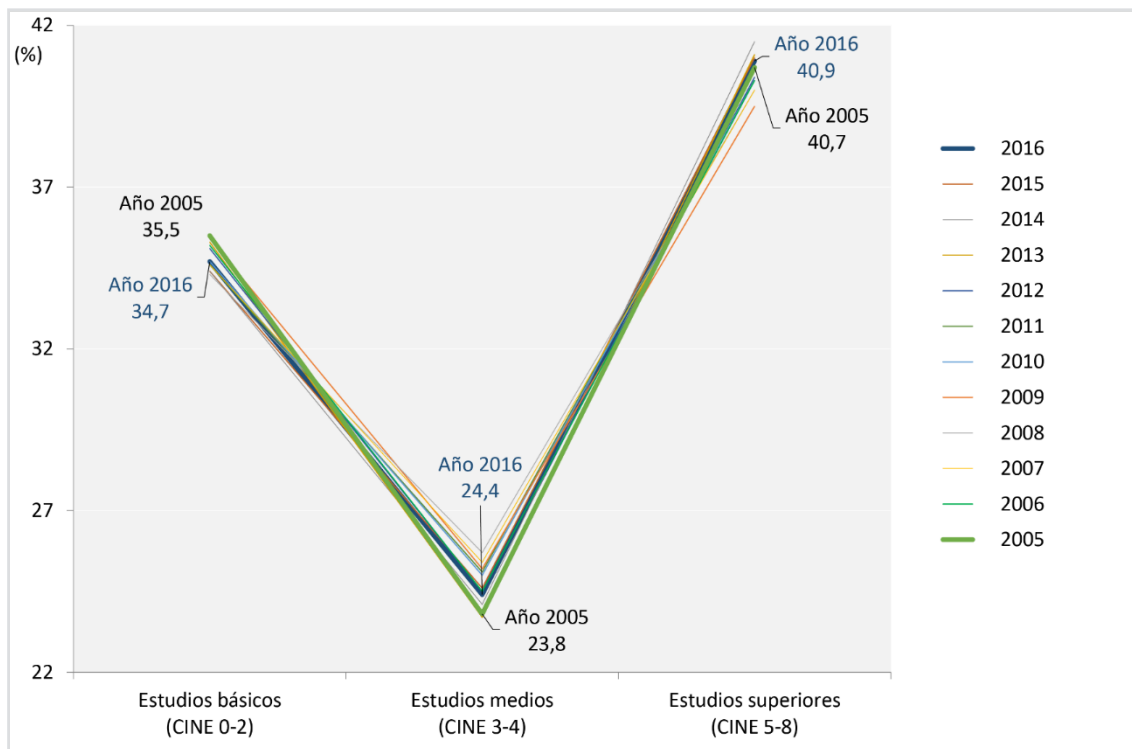
Uno de los fenómenos que hacen francamente atípico el comportamiento de nuestro sistema educativo, con relación al promedio de la Unión Europea, tiene que ver con el patrón de distribución de la población adulta joven –de entre 25 y 34 años– por niveles formativos. Dicha distribución presenta una forma de V, frente a la de V invertida característica de la media de la Unión Europea. Esta anomalía del sistema educativo español alude a la existencia de una brecha formativa que, por su incidencia sobre las personas y sobre el empleo, requeriría su corrección mediante un conjunto de políticas efectivas.

Pero, además, cuando se adopta un enfoque evolutivo en el análisis de los datos, se advierte que, en el último decenio del que se dispone de información consolidada, los cambios producidos han sido escasamente significativos. De acuerdo con la Figura 2, en el periodo comprendido entre 2005 y 2016 los cambios observados son tan pequeños que se puede hablar, con propiedad, de estancamiento.

---

<sup>14</sup> Los interesados en el análisis de otros dos indicadores diferentes –resultados de PISA y abandono educativo temprano– pueden consultar la publicación completa citada en la nota a pie de página 1.

**Figura 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].

*La tasa de la población adulta joven que ha completado, al menos, la educación secundaria superior*

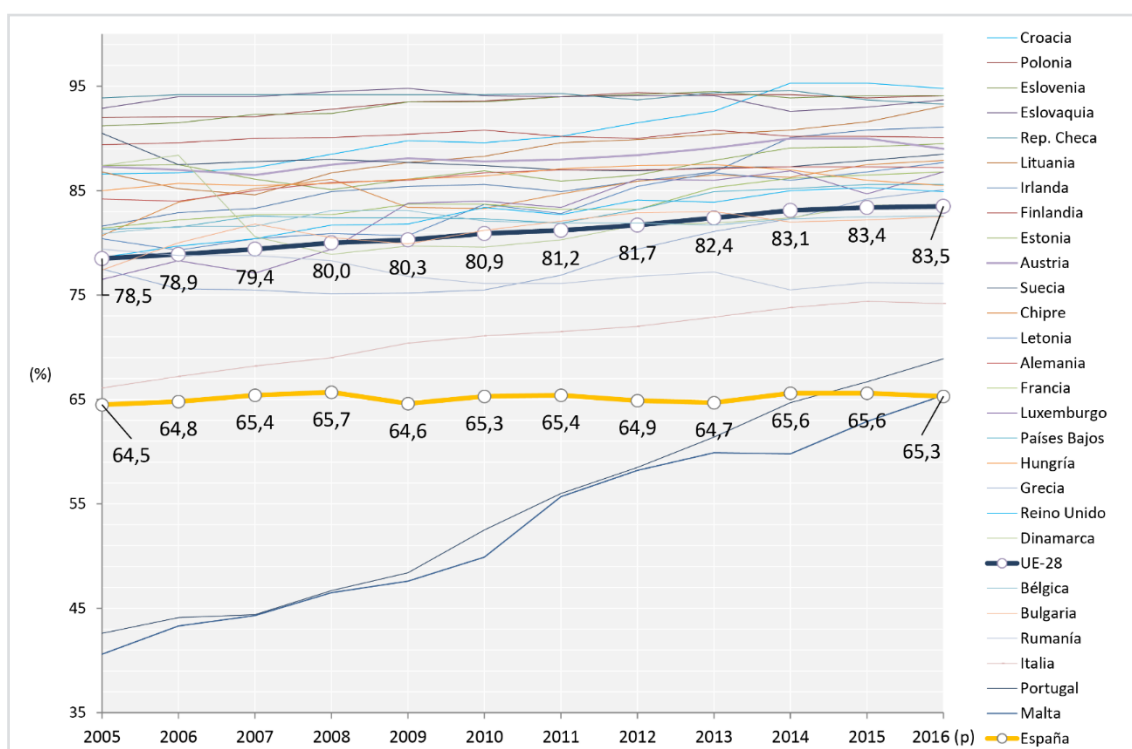
Otro de los indicadores de resultados de los sistemas de educación y formación al que se presta especial atención en el plano internacional es la tasa de la población adulta joven que ha completado, al menos, la educación secundaria superior (Bachillerato o Formación Profesional de Grado Medio en el sistema educativo español). Se considera éste el nivel formativo imprescindible que ha de poseer la inmensa mayoría de la población para el logro de un desarrollo personal satisfactorio, una sociedad madura y una economía del conocimiento efectiva. La Figura 3 muestra la evolución comparada, a lo largo del periodo comprendido entre 2005 y 2016, del porcentaje de esa población que ha completado, al menos, la educación secundaria superior.

Del análisis de la citada figura destacan la estabilidad del comportamiento de España, a propósito de este indicador, frente al 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; y 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 indicador de resultados, 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 el caso anterior, concierne en buena medida al grado de eficacia de las políticas educativas, entendidas como instrumentos potencialmente estratégicos para garantizar a las nuevas generaciones una formación imprescindible.

**Figura 3. 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**



Fuente: elaboración propia sobre datos de Eurostat. [edat\_lfse\_03].



### *Una conjetura plausible*

De la ausencia observada de cambios detectables en este tipo de indicadores de *outputs* del sistema 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 formular como simple hipótesis, o conjetura, 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.

La contrastación de esta hipótesis requería, en primer lugar, la elaboración de un instrumento de medida de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos que no estaba disponible a nivel internacional; y, en segundo lugar, su aplicación concreta al caso español. Ambas operaciones se describen brevemente en lo que sigue.

### **3. El instrumento de evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos**

El marco conceptual que ha servido de cimiento para la elaboración del instrumento ha partido del núcleo básico de los rasgos propios de una gobernanza clásica y se ha 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. Dicho marco conceptual se ha traducido en una estructura compuesta por seis criterios o dimensiones, 20 subdimensiones y 66 ítems que han constituido la versión inicial del instrumento. La Tabla 1 muestra el conjunto de las dimensiones del constructo "calidad de la gobernanza del sistema educativo".

**Tabla 1. Las seis dimensiones del constructo 'calidad de la gobernanza del sistema educativo'**

Dimensión 1	Gobernanza con un enfoque holístico multinivel
Dimensión 2	Gobernanza con capacidad de dirección
Dimensión 3	Gobernanza centrada en los procesos
Dimensión 4	Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación
Dimensión 5	Gobernanza basada en la construcción de capacidades
Dimensión 6	Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas

Tras su elaboración teórica, esa primera versión del correspondiente sistema de indicadores se ha sometido a un estudio Delphi<sup>15,16</sup> de tres rondas sobre un panel de 21 reputados expertos de tres grupos significativos –a razón de 7 por grupo– cuya composición se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2. Composición del panel de expertos**

<b>GRUPO</b>	<b>PERFIL</b>	<b>EDAD MEDIA</b>
Ex altos cargos de Educación	Tres ex secretarios generales de Educación del Gobierno central, un ex secretario general autonómico, un ex director general del Gobierno central y dos ex 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 ex directores de Instituto de Educación Secundaria	Cuatro directores en ejercicio y tres ex directores, 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

Ello ha permitido enriquecer, refinar y validar el instrumento que ha quedado formado, finalmente, por 88 ítems. Dicho estudio ha hecho posible valorar la importancia de cada ítem y su grado de consenso, habiéndose identificado empíricamente las 7 subdimensiones más relevantes, que se muestran en la Tabla 3.

<sup>15</sup>Landeta, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Editorial Ariel. Barcelona.

<sup>16</sup> López Rupérez, F., García García, I., Expósito Casas, E. (2017). *Op. cit.*

**Tabla 3. Rasgos fundamentales de una buena gobernanza educativa**

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

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 o consistencia interna del cuestionario de valoración subjetiva elaborado. Ello constituye un respaldo a su aplicabilidad en otros sistemas educativos, particularmente de países desarrollados.

#### **4. Los resultados principales de la evaluación**

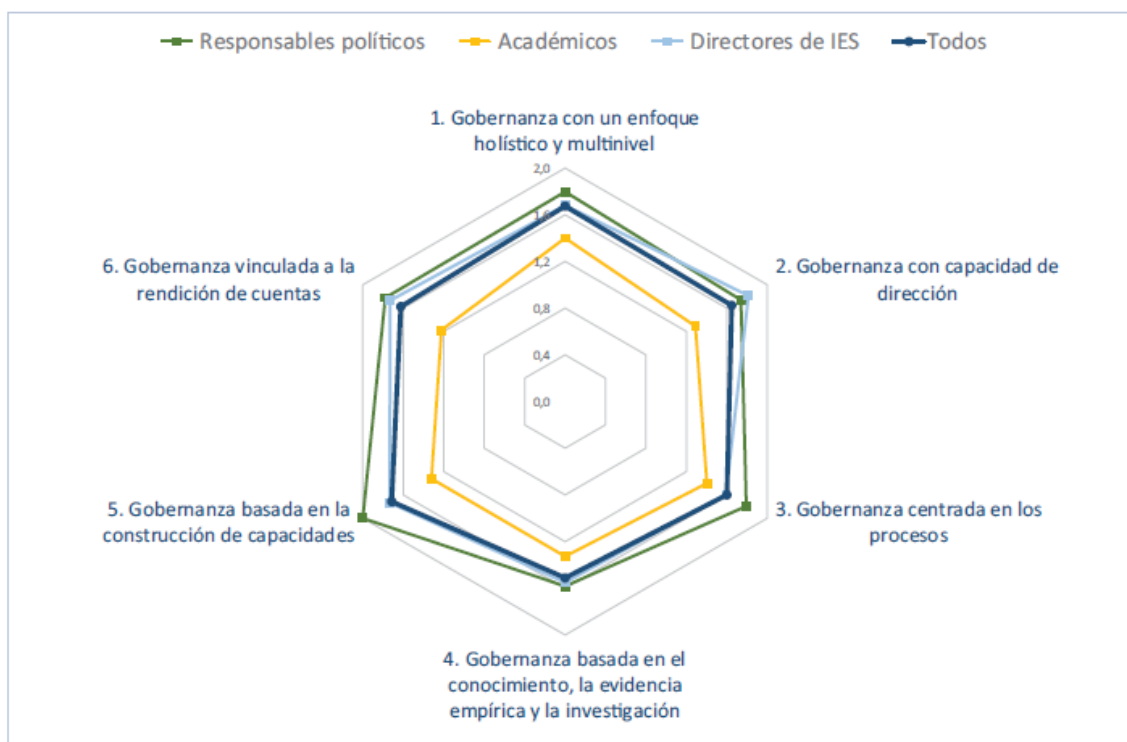
Tras la elaboración de dicho instrumento de evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos, se ha llevado a cabo su aplicación al caso español recurriendo, de nuevo, al mismo panel de expertos. Sus resultados han puesto en evidencia las debilidades de nuestro sistema de gobernanza que se manifiestan, sobre todo y en apretada síntesis, en lo siguiente:

- Para ninguna de las seis categorías consideradas en el modelo la puntuación total alcanza 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.

La figura 4 muestra las puntuaciones totales asignadas a la calidad del sistema educativo español para cada una de las seis dimensiones del instrumento de evaluación empleado.

La extensión restringida de la muestra hace que esta evaluación tenga un carácter exploratorio cuyos resultados son, no obstante, compatibles con la hipótesis formulada en el apartado 2. Sin embargo, es preciso advertir en este punto que la elevada competencia del panel de expertos añade un plus de validez a los resultados de su evaluación.

**Figura 4. Evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español por dimensión y grupo de expertos**



Fuente: elaboración propia

#### **4. Algunas recomendaciones para la mejora de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español**

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.

De acuerdo con lo anterior, 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 (*BestEvidenceSynthesis*)<sup>17</sup>, 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 trasladen 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.

---

<sup>17</sup> <https://www.educationcounts.govt.nz/publications/series/2515>