

LA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Fundamentos y orientaciones

Francisco López Rupérez



narcea

LA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Fundamentos y orientaciones

Francisco López Rupérez

NARCEA, S.A. DE EDICIONES
UNIVERSIDAD CAMILO JOSÉ CELA

Para Lucía y Olivia que encarnan para mí la ilusión del futuro

Francisco **López Rupérez** ha publicado en **NARCEA**

- *El currículo y la educación en el siglo xxi. La preparación del futuro y el enfoque por competencias.*
- *Fortalecer la profesión docente. Un desafío crucial*

Índice

AGRADECIMIENTOS

PREFACIO

1. INTRODUCCIÓN

2. CONTEXTO Y DESAFÍOS DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Globalización y revolución digital

El papel de la globalización

La influencia de la revolución tecnológica

Las conexiones causales entre ambos fenómenos

Algunas implicaciones para los sistemas educativos

Pensar el futuro, pensar la complejidad

El pensamiento complejo

Complejidad y políticas educativas

Una modelización de los sistemas educativos en la perspectiva de la complejidad

Un esquema básico

Un modelo ampliado

Desafíos básicos de los sistemas educativos en un mundo complejo

La calidad en educación y sus desafíos

La equidad en educación y sus desafíos

El acierto en educación: el gran desafío

En síntesis

3. POLÍTICAS Y METAPOLÍTICAS EN EL SIGLO XXI

Políticas públicas y políticas educativas

Políticas y políticas públicas

Políticas públicas y políticas educativas
Tres estadios básicos de las políticas educativas
Las metapolíticas en educación
Condicionantes ideológicos
Condicionantes epistemológicos
Condicionantes psicológicos
Un bucle que se cierra
Las políticas educativas y la política
Algunas limitaciones de la acción política
Política y burocracia
Cuatro tendencias básicas de evolución de los sistemas educativos
Hacia una mayor inclusividad
Hacia un mayor poder cualificador
Hacia una mayor flexibilidad
Hacia una mayor apertura
Una convergencia internacional de marcos de referencia
El diagnóstico empírico de McKinsey & Co
La formulación de *Educación 2030* de Naciones Unidas
En síntesis

4. UN ENFOQUE DE INSPIRACIÓN CIENTÍFICA PARA LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Políticas y prioridades
El principio de Pareto o la ley universal de las prioridades
Su aplicabilidad a los sistemas educativos
Políticas y evidencias
Una síntesis significativa de evidencias
Una conjetura plausible
Tres políticas clave de impacto sobre los resultados de los alumnos
Políticas e inteligencia
La inteligencia organizacional y las políticas educativas
El *feedback* formativo como un esquema básico de inteligencia
Un enfoque sistémico de las políticas educativas
Los porqués de un enfoque sistémico de las políticas educativas
Análisis de algunos ejemplos
La importancia decisiva de la implementación
Sobre el concepto de implementación de las políticas
Hacia un enfoque científico para la implementación
En síntesis

5. LA CUESTIÓN DE LA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Sobre el concepto de gobernanza

Origen y evolución del concepto
Los enfoques más recientes
La gobernanza de los sistemas educativos
La aplicación del concepto de gobernanza a la Educación
Gobernanza y políticas educativas
El impacto de la gobernanza sobre la calidad de la educación
Sobre los *inputs*
Sobre los resultados de la educación
Sobre las políticas educativas
Gobernanza educativa en un contexto global
Equilibrios entre eficacia, eficiencia y equidad
Equilibrios entre centralización y descentralización
Equilibrios entre libertad y equidad
En síntesis

6. MODELOS PARA UNA GOBERNANZA EDUCATIVA

Un modelo clásico
Algunos rasgos de un modelo clásico de gobernanza educativa
Un modelo basado en la complejidad
Algunos rasgos de un modelo de gobernanza basado en la complejidad
Tres reflexiones básicas complementarias
Un modelo de gobernanza inteligente
La influencia del conocimiento y la necesidad del aprendizaje organizacional
El papel del *feedback*
La importancia de las personas
Un marco conceptual integrado
Análisis de algunos ejemplos
Portugal
Singapur
Finlandia
En síntesis

7. UN MARCO NORMATIVO PARA UNA BUENA GOBERNANZA EDUCATIVA

El proceso de construcción de un marco normativo
La importancia del marco normativo
Tres enfoques posibles
La definición del marco normativo
Los resultados de un procedimiento Delphi
Un marco normativo detallado, validado y enriquecido

La evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos

Un marco analítico para la evaluación

Un programa de investigación novedoso

En síntesis

Anexo. Un marco analítico

8. CONCLUSIÓN

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agradecimientos

En algunas felices ocasiones, los libros son la consecuencia de un acuerdo previo entre autor y editor. Como confesaba Vázquez Montalbán, es entonces cuando, constreñida por un compromiso de tema y de fechas, la producción intelectual se hace más efectiva. Este es el caso de la presente obra. Quiero agradecer a Mónica González y Ana de Miguel por haberme puesto en esa tesitura, en desarrollo del Convenio de colaboración entre Narcea Ediciones y la Universidad Camilo José Cela.

Mi deuda con las profesoras Isabel García García y Eva Expósito Casas vuelve, de nuevo, a crecer. Una parte de los argumentos expuestos en este libro reposa en investigaciones empíricas que hemos desarrollado juntos, desde la Cátedra de Políticas Educativas de la UCJC, y cuyas referencias se pueden consultar en el texto. Gracias a ellas por el apoyo prestado y por haber contribuido a algunas de mis fuentes de inspiración.

Finalmente, y como siempre, Montse, mi mujer, me facilitó una ayuda inestimable en la edición del original y en su revisión.

A todas ellas expreso desde aquí mi sincero agradecimiento, aunque de los defectos e insuficiencias de la obra sea yo el único responsable.

Prefacio

En estos tiempos difíciles que está viviendo el mundo, existe un consenso amplio entre los analistas a la hora de valorar cuáles serán los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre los sistemas educativos. Es posible describirlos, de forma sintética, recurriendo a sendas nociones de resonancias físicas: nos esperan un fenómeno de *aceleración* y otro de *centrifugación*.

La aceleración hace referencia a un impulso reforzado a los procesos de cambio en las políticas, es decir, a las reformas educativas orientadas a adaptar los sistemas de educación y formación a los desafíos del siglo xxi. Tales desafíos, identificados y advertidos cuando menos con el cambio de siglo por diferentes organismos multilaterales, están siendo generados, básicamente, por dos acontecimientos que, junto con sus interacciones, operan a escala planetaria: la globalización y la revolución digital. Las necesarias transformaciones de la Educación, capaces de dar respuesta a los requerimientos de los nuevos tiempos, habían sido emprendidas por diferentes países de la región Asia-Pacífico, en buena medida, desde los inicios del presente siglo, pero estaban ralentizadas en otros muchos países del mundo. La pandemia acelerará, particularmente en el área occidental, las transformaciones de los sistemas

educativos y su adaptación a los requerimientos de un contexto mucho más complejo.

Por su parte, la centrifugación alude a un proceso de separación de componentes que, en el caso que nos ocupa, se produce en función del nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes, deriva en la aparición de brechas sustantivas entre los sectores aventajados y los desaventajados socialmente, y amenaza la cohesión social. Este fenómeno concierne directamente a ese ideal humanista transversal que alude a la meta irrenunciable de la igualdad real de oportunidades en educación; esto es, a la distribución de la calidad educativa en la población en condiciones de equidad. Curiosamente, estos dos fenómenos están relacionados entre sí, pues es precisamente esa centrifugación —inducida por la pandemia y con efectos en el corto, en el medio y en el largo plazo— una de las circunstancias que habrá de contribuir a la aceleración de las reformas educativas.

En este contexto, la preocupación por la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos adquiere una importancia acrecentada y el grado de acierto en la concepción e implementación de las políticas educativas se convierte, hoy más que nunca, en una exigencia irrenunciable de aquellas sociedades que pretendan ganar el futuro. Por tal motivo, se hace imprescindible no solo profundizar en las reflexiones sobre la buena gobernanza de los sistemas educativos, sino también contribuir a la introducción de esas ideas en el mundo real.

Diferentes autores, en sus consideraciones sobre la problemática propia de las políticas educativas, han aconsejado conciliar procedimientos y actuaciones *arriba-abajo*, con otros *abajo-arriba*. Esa es también mi posición, de modo que esta obra tiene, en el fondo, la vocación de convertirse en un instrumento de formación, orientado a

facilitar ambas dinámicas, en favor de la mejora de los sistemas educativos.

De hecho, una de las acciones ampliamente reconocidas —a modo de rasgos característicos de una gobernanza de calidad— es el *desarrollo de capacidades (capacity building)*, mediante la formación de los niveles intermedios de gobierno; niveles que pueden influir, en un proceso *abajoarriba*, sobre la calidad de las políticas, sobre su formulación y sobre su implementación.

Por otra parte, en aquellos países, o jurisdicciones con competencias en educación, en los que prevalecen con frecuencia los argumentos puramente políticos en la designación de los responsables de las políticas educativas, una aproximación ordenada a las problemáticas que, súbitamente y sin haberse preparado para ello, tendrán que abordar, pudiera incidir positivamente sobre la calidad de los procesos *arriba-abajo* y sobre su grado de acierto.

El presente libro pretende ser de alguna utilidad desde cualquiera de esas dos perspectivas. Con tal propósito, se ha procurado una sistematización significativa —aunque no exhaustiva— y original de evidencias empíricas internacionales y de análisis procedentes de la academia, que han sido enriquecidas con las posiciones al respecto del autor, algunas de las cuales han sido expuestas a lo largo de las tres últimas décadas. Por tal motivo, la obra es tributaria tanto de la literatura internacional como de trabajos precedentes del autor.

De conformidad con lo anterior, la pretensión principal de este libro es incidir sobre la mejora de los sistemas educativos actuando sobre la calidad de su gobernanza, desde el punto de vista de la reflexión, pero también desde el de su aplicación; en este caso, en forma de orientaciones sea para la acción, sea para la sensibilización, en función del perfil de sus destinatarios.

Deseo sinceramente que tales propósitos de la obra puedan ser materializados, siquiera sea mínimamente, con lo cual quedaría sobradamente compensado el esfuerzo continuado que ha requerido su elaboración.

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ
Madrid, febrero de 2021

1. Introducción

En las sociedades modernas los sistemas educativos se han constituido en componentes esenciales de los sistemas sociales y económicos, y mantienen con estos relaciones altamente complejas, con múltiples y diversos vínculos de influencia recíproca y de interacción. Estas relaciones conciernen a ámbitos diferentes —personal, familiar, social, laboral, político y económico— y a tiempos distintos, como corresponde a las diferentes etapas educativas, a la perspectiva de la educación a lo largo de la vida (*lifelong learning*) (López Rupérez, 2012a) o, incluso, a una visión más dilatada que se proyecta sobre una escala histórica de los tiempos.

Por tal motivo, las finalidades de los sistemas educativos y las exigencias, de todo orden, que de ellas se derivan se ven afectadas por esa misma complejidad que alude a una realidad articulada, en el plano conceptual, en niveles, con numerosas conexiones entre ellos y en su seno (Levy-Leblond, 1991). En este sentido, las finalidades de la educación pueden alcanzar cuatro ámbitos diferenciados, aunque interdependientes: el personal, el social, el económico y el político.

En el ámbito personal, la educación ha de orientarse, necesariamente, no solo a instruir a los sujetos en

formación, sino también a dotarles de un bagaje de valores y de experiencias que les permita desenvolverse con una autonomía intelectual y con una capacidad moral necesarias en contextos tan inciertos, tan ambiguos y tan volátiles —en definitiva, tan complejos— como son aquéllos a los que, con toda probabilidad, habrán de enfrentarse a lo largo de su vida. Para ello, se hace imprescindible el logro de una apropiación suficiente de la herencia cultural —en los planos intelectual y moral—, el desarrollo de amplios marcos de referencia y de respeto por los hechos, así como la adquisición de habilidades para manejar el conocimiento, para el uso del espíritu crítico y del pensamiento claro.

En el ámbito social, la importancia de las finalidades relativas a la equidad y a la cohesión social es ampliamente compartida por gobiernos y organismos multilaterales con competencias en educación, y ha sido asumida, como un patrimonio común, por grupos políticos de diferente signo. Con el fin de arrojar luz sobre el significado actualizado de la noción de cohesión social, que concierne directamente a la educación del siglo xxi, merece la pena traer a colación la caracterización que efectúa Manca (2014) del concepto, y que refleja un consenso amplio al respecto:

La cohesión social se refiere a la extensión en la que se produce la conexión y la solidaridad entre grupos en una sociedad. Identifica dos dimensiones principales: el sentido de pertenencia de una comunidad y las relaciones entre sus miembros. Se deriva de un esfuerzo democrático por establecer equilibrio social, dinamismo económico e identidad nacional con el propósito de crear un sistema de equidad, de sostener los impulsos de un crecimiento económico incontrolado y evitar fracturas sociales (p. 261).

Junto a ello la globalización, en su componente favorecedora de la movilidad de las personas y de su asentamiento temporal, o permanente, en países distintos a los de origen, ha favorecido la multiculturalidad y trasladado a la educación la finalidad de enseñar a las nuevas generaciones a vivir juntos (Delors *et al.*, 1996), a aceptar la

coexistencia de diferentes culturas, a desarrollar los valores del pluralismo y de la tolerancia (Sartori, 2001) y, a un tiempo, a preservar —particularmente en los países occidentales— aquella matriz moral que conforma su tradición y que contribuye, por ello, a forjar su propia identidad (Haidt, 2019; Bellamy, 2018).

Sin perjuicio de esta orientación esencial de la educación, de naturaleza humanista, estamos ante una institución social directamente concernida por el conocimiento, dado que es la responsable de transmitir de una generación a la siguiente, de forma organizada y sistemática, el conocimiento básico y consolidado. Pero eso sucede, justamente, en una sociedad que ha hecho del conocimiento una nueva materia prima. Iniciada ya la “cuarta revolución industrial” (Shwab, 2016), las finalidades de los sistemas de educación y formación alcanzan, como nunca antes, al mundo económico y del empleo.

Como hemos señalado en otro lugar (López Rupérez, *et al.*, 2015), existe un amplio consenso sobre los beneficios económicos asociados a la mejora de los sistemas de educación y de formación. Así, el capital humano incrementa la productividad laboral, en forma de valor añadido por trabajador, aumenta la capacidad para desarrollar o aprovechar innovaciones tecnológicas, afecta positivamente a la competitividad de un país y a su balanza de bienes y servicios, atrae inversores multinacionales y retiene e incrementa la mano de obra cualificada (pp. 56-58). Algo similar cabe decir de sus efectos observados sobre la reducción del paro, el aumento del empleo o el incremento del nivel salarial de los empleados (pp. 61-68). Probablemente todos estos efectos puedan explicar los resultados que, en el plano *macro*, han sido calculados por prestigiosos economistas de la educación en términos de impacto sobre el crecimiento en el largo plazo del PIB de diferentes países, asociado con la mejora de la calidad de

sus sistemas educativos (Hanushek *et al.*, 2007a; 2010; 2019; Ochoa Castellano *et al.*, 2018).

Por todas estas razones, las finalidades de carácter económico de los sistemas educativos están habitualmente presentes —ya sea de forma explícita o tácita— en el conjunto de finalidades de los sistemas educativos; y son, además, necesarias y legítimas siempre y cuando no se consideren como únicas o descontextualizadas con respecto a sus relaciones con las propias del progreso personal y social.

En último término, existen finalidades de la educación que conciernen al ámbito político —de la *polis*— y que se refieren al desarrollo del espíritu cívico, al fortalecimiento de la democracia y a su estabilidad. En este nivel vienen a converger, de un modo u otro, todas las anteriores, pues sin el logro de las finalidades centradas en el estudiante como persona será difícil beneficiarse de los positivos efectos del espíritu cívico y del capital social (Putman, 2011; OECD, 2001a); ni disponer de las ventajas individuales y colectivas de una democracia madura. Y sin el acierto en aquellas otras de naturaleza social y económica, las democracias serán o altamente costosas, o muy inestables, lo cual terminará comprometiendo su viabilidad.

En este ecosistema de finalidades propio de la educación, se advierte una convergencia histórica de objetivos, o de necesidades, que resulta cada vez más clara, conforme avanzamos en el siglo xxi. En primer lugar, se aprecia una convergencia entre las *competencias que precisa la sociedad del conocimiento* y las que precisa *la economía del conocimiento*. Con el comienzo del presente siglo, los gobiernos de los países desarrollados se vienen preguntando sobre cuáles son las competencias requeridas por la economía y por la sociedad del conocimiento, y de qué manera sus sistemas de educación y formación pueden asegurarlas. No obstante, y aun cuando en las postrimerías

del siglo xx las coincidencias en la visión sobre qué competencias resultaban verdaderamente determinantes eran tan solo incipientes (Putman, 2011; OECD, 2001a), se ha ido abriendo paso al respecto, de un modo progresivo, un cierto consenso no solo político sino también social.

Así, por ejemplo, los empresarios han ido ajustando sus posiciones, en el sentido de asignar a las llamadas *soft skills* una importancia cada vez mayor, desde la óptica de la empleabilidad (Kairamo *et al.*, 1989; BIAC, 2016). Es claro que las competencias cognitivas generales facilitan la adaptabilidad de los recursos humanos y mejoran la disposición personal ante un horizonte laboral de aprendizaje permanente, pero crece en el mundo empresarial la importancia atribuida a habilidades tales como la capacidad para el trabajo en equipo, la asunción de los valores de la autoconfianza, del esfuerzo, de la perseverancia y la disciplina personal, del espíritu emprendedor, y, en general, de las llamadas *habilidades no cognitivas* (Kautz *et al.*, 2014).

Un informe de *The Business and Industry Advisory Committee* (BIAC) ante la OCDE ha destacado que el 85 % de los empleadores, que respondieron a su estudio anual sobre educación y competencias, situaron las actitudes y el carácter de los jóvenes entre los factores más importantes a considerar cuando les reclutan, tras concluir sus etapas formativas. Algunos los situaron incluso por delante de los resultados académicos (31 %) y de las cualificaciones obtenidas (39 %) (BIAC, 2016).

Frente a los modelos que establecían una clara distinción entre la formación centrada en la escuela y el aprendizaje basado en el trabajo, avanza la consideración de sistemas integrados escuela-empresa, porque una buena parte de los valores del mundo laboral tienen una indudable función educativa, en términos de desarrollo del sentido de la responsabilidad, de orientación hacia los resultados, de

espíritu cooperativo y de estructuración personal; y, recíprocamente, porque los conocimientos y las competencias básicas que debe proporcionar la escuela adquieren un significado práctico innegable en los nuevos entornos laborales e incluso en los nuevos perfiles que la revolución digital está dibujando sobre los empleos clásicos.

Nos encontramos ante competencias de la persona que son demandadas no solo por la economía, sino también por la propia sociedad del conocimiento. Como ha señalado Juan Carlos Tedesco (1995):

Las empresas modernas aparecen como un paradigma de funcionamiento basado en el desarrollo pleno de las mejores capacidades del ser humano. Estaríamos ante una circunstancia histórica inédita, donde las capacidades para el desempeño en el proceso productivo serían las mismas que se requieren para el papel de ciudadano y para el desarrollo personal. (...) En los nuevos modelos de producción, existe la posibilidad y la necesidad de poner en juego las mismas capacidades que se requieren en los niveles personal y social (pp. 62-63).

Un segundo rasgo de la evolución histórica que se advierte con toda claridad, tanto en el ámbito académico como en el político, es la convergencia entre *desarrollo económico y cohesión social*. La propia naturaleza de una economía basada en el conocimiento, así como el riesgo asociado de aparición de nuevas formas de exclusión hacen que los poderes públicos y las sociedades de los países avanzados busquen un tipo de desarrollo que tome en consideración, junto con el crecimiento económico, la cohesión social; rasgo que ha de acompañar a aquél para que sea sostenible. Para Ritzen (2001):

El objetivo de la cohesión social exige conciliar, de una parte, un sistema de organización fundado sobre las fuerzas del mercado, la libertad de elegir y la empresa y, de otra, una adhesión a los valores de solidaridad y de apoyo mutuo que asegura el libre acceso a las ventajas y a la protección para todos los miembros de la sociedad (p. 96).

Esta es la doctrina, asumida en los discursos técnicos y políticos, tanto de la Unión Europea como de la OCDE, y traducidos en programas y actuaciones concretas, que se

ha visto reforzada a consecuencia de la pandemia del COVID-19 y que según estudios recientes afectará, en mayor medida, a los entornos desaventajados (Sainz y Sanz, 2020). Junto a su importancia en el plano ético, la cohesión social tiene, asimismo, consecuencias económicas pues facilita la utilización eficaz de las capacidades y de las competencias individuales, promueve la compartición de información relevante y hace más sencilla y efectiva la mediación en conflictos de intereses (OCDE, 2001a).

Un tercer rasgo, que se aprecia en el análisis de las preocupaciones de buena parte de los países desarrollados y de sus organismos intergubernamentales, es la *convergencia entre la calidad de los sistemas educativos y la equidad*. Los sistemas de educación y formación son considerados ampliamente como instrumentos privilegiados para promover la cohesión social y generar muy positivas consecuencias, tanto en el orden económico como en el cívico. Por tal motivo, una preocupación compartida por los gobiernos de los países más avanzados consiste en conseguir altos niveles de calidad educativa —medida a través de los resultados— y, a la vez, cotas elevadas de equidad. Aquellos que son capaces de conciliar ambas exigencias vienen a ser referentes para el resto, y la meta consistente en lograr “una educación de calidad para todos” se ha convertido en un lugar común en las declaraciones de intenciones de los responsables políticos de buena parte de los países del globo.

Una expresión significativa de esta preocupación internacional es la forma en que PISA ha ido avanzando en la caracterización empírica del nivel de equidad de los diferentes sistemas educativos. Así, a partir de recursos analítico-descriptivos modestos en sus primeras ediciones, ha ido evolucionando, perfeccionando sus indicadores y desembocando, en las últimas, en un marco teórico explícitamente definido y en un sistema bastante elaborado

de indicadores, acorde con dicho marco teórico (OECD, 2016; López Rupérez *et al.*, 2019 b). En esa misma línea de revalorización de la preocupación por la equidad de los sistemas educativos, se sitúa, por ejemplo, el objetivo número 4 de la colección de objetivos del milenio de la ONU para un desarrollo sostenible (ODS) —relativo a una educación de calidad— que ha sido formulado en los términos siguientes (Naciones Unidas, 2015a): “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje toda la vida para todos”.

Esta aproximación introductoria al panorama de la educación en el siglo xxi y a sus exigencias plantea serios desafíos a la gobernanza de los sistemas educativos y requiere profundizar no solo en la reflexión sobre sus fundamentos, sino también sobre la aplicación de elementos de orientación efectivos que permitan encarar tales desafíos con algunas posibilidades de éxito. Por su elevada posición en una escala de influencia o de impacto sobre los resultados, la calidad de la gobernanza —como capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar acertadamente políticas públicas— constituye uno de los factores críticos de mejora de los sistemas educativos.

Además de los razonamientos basados en modelos conceptuales, la evidencia empírica disponible —relativa tanto a países de alto rendimiento educativo como a aquellos otros que, partiendo de una situación de clara inferioridad, han sido capaces de mejorar ostensiblemente sus resultados— nos advierte de lo siguiente: si no se mejora la calidad de la gobernanza resulta poco probable que los sistemas educativos sean capaces de avanzar, en la medida, con el ritmo y con el contenido que el contexto exige, guiados simplemente por un orden espontáneo y por la garantía de escolarización que aseguran *de facto* las burocracias educativas.

A los imprescindibles efectos asociados a la integración de los impulsos individuales, familiares y de las instituciones privadas —legítimamente promovidos en el uso de sus derechos y de su libertad, reconocidos por las leyes y por los tratados internacionales— es preciso sumar el *momentum* derivado de una gobernanza pública de calidad, que interprete adecuadamente los desafíos del futuro, añada un propósito compartido y lidere el alineamiento de todos los actores concernidos con los objetivos de mejora.

Con la intención de contribuir, desde la reflexión, a esa meta ineludible y a sus exigencias, la presente obra se ha articulado, junto con esta Introducción, en otros siete capítulos.

En el capítulo 2, *Contexto y desafíos de los sistemas educativos*, se amplían los análisis del contexto y se profundiza en sus desafíos. Se centra, por tanto, la atención en el *porqué* de las políticas educativas del presente siglo y se aportan algunos instrumentos conceptuales para pensar la complejidad del contexto y de los propios sistemas educativos. En el capítulo 3, *Las políticas educativas en el siglo xxi*, se reflexiona sobre las políticas, en tanto que pilares de la gobernanza, se consideran sus condicionantes metapolíticos, se analizan las relaciones —siempre difíciles— entre la política y las políticas educativas, y se describen la orientación internacional y su proyección hacia el futuro. Hay en él una preocupación por el *qué*, en coherencia con el *porqué* del capítulo 2.

En el capítulo 4, *Un enfoque científico para las políticas educativas*, se desarrollan cuatro aspectos básicos de una aproximación racional a las políticas: las prioridades, las evidencias, la inteligencia y su integración; y se concluye con un análisis de la importancia decisiva de la implementación de las políticas y de su enfoque científico. En su conjunto, el capítulo se enfoca hacia el *cómo* de las políticas.

En el capítulo 5, *La cuestión de la gobernanza de los sistemas educativos*, se aborda ya la noción más amplia de la gobernanza desde una aproximación conceptual; y en el capítulo 6, *Modelos para una gobernanza educativa*, se profundiza en esa perspectiva descriptiva, apoyándose para ello en tres modelos complementarios: un modelo clásico, un modelo basado en la complejidad y un modelo de gobernanza inteligente. En el capítulo 7, *Un marco normativo para una gobernanza de calidad*, se integran esos tres modelos en un marco único de referencia y, partiendo de los resultados de una consulta estructurada a un panel de reputados expertos, mediante un procedimiento Delphi, se postula un conjunto de rasgos característicos de lo que debería ser una buena gobernanza de los sistemas educativos. El capítulo 8, *Conclusiones*, cierra la obra, y en un único apartado de *Referencias* se reúnen todas las citas bibliográficas aludidas en los distintos capítulos.

Con el fin de facilitar una lectura personalizada del texto, cada capítulo va acompañado de una *Síntesis* final que facilita una aproximación rápida a su contenido y que permite al lector volver sobre él, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades e intereses.

2. Contexto y desafíos de los sistemas educativos

AVANCE. La reconocida influencia del contexto sobre el sistema de educación y de formación se convierte en una fuente de requerimientos y de desafíos que alcanzan a las políticas. Una aproximación descriptiva a esos rasgos generales del contexto permite comprender el porqué de las políticas educativas del siglo xxi, y de sus exigencias en términos de gobernanza. Con tal propósito, en el presente capítulo esbozaremos una conceptualización del contexto en torno a tres ejes principales: la globalización, la revolución digital y la complejidad, para desembocar en un análisis de los desafíos básicos de la educación en el presente siglo.

GLOBALIZACIÓN Y REVOLUCIÓN DIGITAL

La globalización y la revolución digital constituyen dos elementos sustantivos del contexto, dos de los motores esenciales de sus cambios; motores cuyo acoplamiento refuerza sus efectos y acelera su dinámica, siendo capaz de