

La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional

Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective

Dra. Inmaculada EGIDO GÁLVEZ. Catedrática. Universidad Complutense de Madrid (miegido@ucm.es).

Resumen:

En los últimos años, muchos países y organismos internacionales han dedicado importantes esfuerzos a diseñar un currículo escolar que responda a las necesidades formativas propias del siglo XXI. En España, la LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) ha planteado también la renovación del currículo como un elemento clave para la modernización del sistema educativo. Este trabajo pretende analizar en perspectiva comparada la reforma curricular española, con el fin de valorar si se encuentra alineada con las tendencias de cambio vigentes en el panorama internacional y, a la luz de lo aprendido en otros países, detectar las condiciones que debe cumplir para alcanzar con éxito su propósito. Para ello, se ha elaborado un marco de análisis comparativo basado en las publicaciones de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cien-

cia y la Cultura), la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y la UE (Unión Europea) sobre este tema y en diversos estudios comparados sobre reformas curriculares recientes en todo el mundo. Los resultados muestran que, en lo que se refiere al enfoque y la arquitectura del modelo curricular de la educación obligatoria, la reforma española sigue las recomendaciones de los organismos internacionales y comparte en gran medida las características de las reformas emprendidas en muchos países de nuestro entorno. Sin embargo, es posible detectar también algunas diferencias relevantes en cuanto a la estrategia adoptada para el cambio y a los agentes implicados en él, que deberían ser consideradas, pues podrían llegar a traducirse en obstáculos para el logro de los objetivos previstos.

Descriptor: currículo, reforma educativa, política de la educación, educación comparada e internacional, España.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 17-12-2021.

Cómo citar este artículo: Egido Gálvez, I. (2022). La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional | *Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 175-191. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-10>

<https://revistadepedagogia.org/>

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

año 80, n.º 281, enero-abril 2022, 175-191
revista española de pedagogía



Abstract:

In recent years, many countries and international organizations have devoted significant efforts to designing a school curriculum that responds to the educational needs of the 21st century. In Spain, the LOMLOE (Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education) has also proposed the renewal of the curriculum as a key element for the modernization of the education system. The aim of this paper is to analyze the Spanish curriculum reform from a comparative perspective, in order to assess whether it is in line with the current trends of change on the international scene and to detect the conditions that must be met to successfully achieve its purpose, in the light of what has been learned in other countries. To this end, a comparative analysis framework has been developed based on UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), OECD

(Organisation for Economic Co-operation and Development) and EU (European Union) publications on this subject and on various comparative studies on recent curriculum reforms around the world. The results show that, in terms of the approach and architecture of the curricular model of the compulsory education, the Spanish reform follows the recommendations of international organizations and shares to a large extent the characteristics of the reforms undertaken in many countries around us. However, it is also possible to detect some relevant differences in terms of the strategy adopted for the change and the agents involved in it, which should be considered, as they could become obstacles to the achievement of the pursued objectives.

Keywords: curriculum, educational reform, educational policy, comparative and international education, Spain.

1. Las reformas curriculares como respuesta a los retos del siglo XXI

El currículo escolar hace referencia a qué y cómo enseñar a las nuevas generaciones, cuestiones tan antiguas como las propias instituciones educativas, pero que resultan especialmente complejas en nuestros días. Todos los sistemas educativos se enfrentan en la actualidad al desafío de dar respuesta a las demandas de formación necesarias para un futuro que resulta difícil predecir, sin olvidar la importancia de preservar los saberes y valores que configuran el acervo cultural de la sociedad y que deben ser transmitidos en la escuela.

En las pasadas décadas, frecuentemente la respuesta a esas nuevas demandas sobre el sistema educativo trató de darse incorporando al currículo nuevas asignaturas y materias transversales, que vinieron a sumarse a los temas que el progreso en el conocimiento hacía necesario incluir en las disciplinas más tradicionales. Sin embargo, es evidente que no resulta posible seguir añadiendo indefinidamente nuevos contenidos al currículo, ya que esta estrategia conduce a que los estudiantes se enfrenten a lo largo de su escolaridad a un gran número de aprendizajes superficiales, pues no pueden ser abordados de otro modo por el profesorado en el tiempo disponible

(OECD, 2020a). Por esta razón, actualmente se plantea la necesidad de reconfigurar el currículo en profundidad, abandonando la lógica acumulativa de contenidos en la que se basaron las reformas pasadas y priorizando la adquisición de competencias por parte de los estudiantes como eje del nuevo modelo educativo (Egido, 2011).

De hecho, muchos países en todo el mundo han emprendido reformas curriculares para la etapa de educación obligatoria en las que desempeñan un rol central las competencias «básicas» o competencias «clave», concepto que implica la integración de conocimientos, habilidades y actitudes y que, por tanto, supone la búsqueda de fines de aprendizaje más ambiciosos que en el pasado (Reimers, 2021a). Por su parte, distintas agencias y Organismos Internacionales han realizado también un importante trabajo a este respecto y han definido distintos «marcos de competencias para el siglo XXI» para guiar la renovación del currículo. Probablemente, la aportación que mayor repercusión ha alcanzado es la de la OCDE, pero también es relevante la contribución de la UNESCO, desarrollada fundamentalmente a través de la Oficina Internacional de Educación, y la de la Unión Europea, que ha definido el Marco de Competencias Clave para el Aprendizaje Permanente (López-Rupérez, 2020).

En España, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) ha planteado la reforma del currículo como un elemento clave para la modernización del sistema educativo. En los documentos publicados por el Ministerio sobre el nuevo currículo

se hace explícita la importancia de considerar la visión de los Organismos Internacionales y de los países de nuestro entorno. Así, se afirma que «una revisión detallada de las tendencias internacionales y de modelos de elaboración del currículo en otros países pueden servir de referencia para nuestro desarrollo curricular, una vez adaptados y contextualizados en nuestra realidad» (Ministerio de Educación y Formación Profesional [MEFP], 2020a, p. 11). Se hace alusión al trabajo desarrollado por los tres organismos internacionales citados y se mencionan como modelos de éxito los casos de Portugal, Gales, Ontario y Estonia, así como, de manera más indirecta, Escocia.

Por esta razón, cobra sentido la idea de profundizar en la propuesta de cambio curricular que acompaña a la LOMLOE, analizándola en perspectiva internacional. ¿Está la reforma española alineada con las recomendaciones de los organismos internacionales y con las reformas realizadas en los países de nuestro entorno? ¿Qué nos puede enseñar la experiencia internacional sobre la reforma curricular? El propósito de este artículo es contribuir a responder a estas preguntas utilizando una perspectiva comparativa que, de manera indirecta, a partir de lo aprendido en otros sistemas, permita valorar las posibilidades de éxito de la reforma española y los desafíos a los que previsiblemente se enfrentará.

2. El marco para el análisis comparado de la reforma curricular

Con el fin de examinar la reforma del currículo planteada por la LOMLOE en

perspectiva internacional, se ha elaborado un marco de análisis comparativo a partir de la consulta de dos tipos de fuentes. Por una parte, se han considerado los informes y publicaciones de la UNESCO, la OCDE y la UE sobre el tema. Por otra, se han revisado diversos trabajos de investigación que ofrecen visiones comparadas sobre las reformas curriculares realizadas en los sistemas educativos de diferentes regiones del mundo en las dos últimas décadas.

En concreto, en el ámbito de los organismos internacionales, se ha profundizado en los criterios de análisis que utiliza la UNESCO para la comparación de marcos curriculares (Marope et al., 2017; Opertti et al., 2018), así como en las propuestas y recomendaciones de la Unión Europea sobre competencias clave (European Union, 2018; European Commission, 2018, 2020). En el caso de la OCDE se ha acudido a los documentos sobre el currículo enmarcados en el Proyecto sobre el Futuro de la Educación y las Com-

petencias 2030 (OECD, 2018b, 2019, 2020a), incluyendo la revisión de las herramientas de análisis comparativo del currículo utilizadas en él, especialmente el Mapa del Contenido del Currículo (MCC) (OECD, 2020b). Por lo que se refiere a los estudios comparados sobre las reformas curriculares recientes, se han examinado trabajos centrados en el ámbito europeo, junto a otros que contemplan sistemas de otras regiones del mundo (Isaac et al., 2015; López-Rupérez, 2020; Priestley et al., 2021; Reimers, 2021a, 2021b).

A partir de la revisión de estos documentos, se ha creado un marco comparativo que contempla criterios referidos tanto al contenido como al proceso del cambio curricular, pues ambos resultan determinantes para el resultado final de la reforma (Fullan, 2016). En él se recogen un conjunto de parámetros e indicadores que, aunque en la práctica se encuentran estrechamente interconectados, pueden agruparse para su exposición en torno a cuatro grandes dimensiones (Tabla 1):

TABLA 1. Elementos para el análisis comparado de la reforma del currículo.

a) Contenido de la reforma	Enfoque curricular Arquitectura de la estructura curricular/Mapa de componentes del currículo
b) Marco contextual	Frecuencia de cambios en el sistema Estabilidad política y económica Necesidad percibida y consenso en torno al cambio
c) Estrategia para el diseño y la implementación	Procesos de consulta, participación y comunicación Experimentación previa Alineación con otras reformas en el sistema Planificación temporal y secuenciación de los cambios Previsión de recursos y apoyos necesarios
d) Implicación de los agentes clave para el cambio	Responsables políticos Administración educativa Centros docentes y equipos directivos Profesorado Estudiantes/familias

Fuente: Elaboración propia.

Los elementos contemplados se utilizan para contrastar la reforma iniciada en España con las tendencias predominantes en el ámbito internacional. Se pretende con ello detectar puntos de coincidencia y divergencia con las dinámicas de cambio y actualización curricular vigentes en otros sistemas educativos.

Es necesario puntualizar que la reforma curricular española se encuentra aún en fase de elaboración, por lo que los documentos considerados para el análisis son los que han aparecido hasta el momento de redactar estas líneas: la propia LOMLOE y el *Documento base para la reforma del currículo* (MEFP, 2020a), así como el *Perfil de salida del alumnado al término de la educación básica* y la *Propuesta de Estructura Curricular para la elaboración de las enseñanzas mínimas* (MEFP, 2021a, 2021b). Una vez publicados los Reales Decretos sobre el currículo y completado el desarrollo legal de la reforma podrá abordarse una comparación más precisa con el marco internacional.

3. La reforma curricular de la LOMLOE en perspectiva internacional

En los siguientes apartados se exponen los principales resultados de la comparación, organizados en torno a las cuatro grandes dimensiones consideradas.

3.1. Contenido de la reforma: enfoque y arquitectura del modelo curricular

La reforma planteada por la LOMLOE apuesta por un enfoque competencial del currículo, siguiendo las recomendaciones

de los organismos internacionales y la tónica internacional de las reformas realizadas en los sistemas educativos en la actualidad (Marope et al., 2017). En realidad, este enfoque no supone una novedad en España, pues desde la aprobación de la Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE) el aprendizaje competencial se incorporó a nuestro sistema educativo, al menos en el plano legal.

Concretamente, el marco competencial en el que se basa el nuevo currículo es el establecido en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea en 2018, organizado en torno a ocho competencias clave para el aprendizaje permanente (European Union, 2018). Otros países europeos han adoptado también este marco, con diferentes grados de flexibilidad, mientras un menor número de sistemas, como es el caso de Finlandia, ha optado por la elaboración de un marco nacional de competencias transversales inspirado en las aportaciones de la OCDE (Lavonen, 2021). En el currículo español se han introducido pequeñas variaciones en la denominación de algunas competencias, pero la conceptualización que se realiza de ellas es básicamente la misma que hace la Comisión Europea, contando de ese modo con el respaldo del trabajo realizado al respecto en las instituciones europeas (Valle, 2020).

Por lo que se refiere a la «arquitectura» del modelo, los componentes de la estructura curricular tras la reforma de la LOMLOE incluyen los perfiles de etapa y salida del estudiante, la definición de las áreas o materias de enseñanza, con sus correspondientes competencias específi-

cas, aprendizajes esenciales y criterios de evaluación, así como las orientaciones metodológicas y para la evaluación. En líneas generales, dichos componentes se encuentran presentes en buena parte de los países que han llevado a cabo reformas curriculares en los últimos años.

Así, en el caso de España, salvo por lo que se refiere a los perfiles de egreso de las titulaciones de enseñanza superior, la definición del perfil de salida de los estudiantes al término de la educación obligatoria constituye una novedad. No obstante, dichos perfiles existen ya en otros sistemas y la OCDE recomienda su elaboración. Como indica este organismo, los perfiles o visiones del estudiante definen las habilidades, conocimientos, actitudes y valores que se deben lograr a partir del aprendizaje en la escuela, por lo que resultan útiles para ayudar a articular las metas a las que se dirige el rediseño del currículo. Los perfiles de los estudiantes responden a las preguntas ¿qué clase de ciudadano queremos? y ¿qué resultados esperamos al final de la escolaridad obligatoria? Algunos de los sistemas que utilizan un perfil de alumno para orientar la selección de competencias son Canadá, Corea, Escocia, Hong Kong (China) y Portugal (OECD, 2020c). A modo de ejemplo, en este último caso, el *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* recoge los principios que deben guiar la acción educativa y los valores y áreas de competencia que deben desarrollarse, incluyendo para cada área una serie de descriptores operativos, al igual que se ha planteado en el currículo español (OECD, 2018a).

El empleo de áreas de aprendizaje y de competencias específicas asociadas a las mismas es también una forma común de organizar el currículo en los sistemas educativos de nuestro entorno, si bien a este respecto pueden encontrarse diferencias en cuanto al alcance de este concepto. En algunos países se trata de áreas amplias, con un marcado carácter interdisciplinar, mientras en otros sistemas se refieren a materias o áreas disciplinares más específicas o se emplea una combinación de áreas disciplinares e interdisciplinares (Isaac et al., 2015). En el caso de España, las materias de enseñanza establecidas para la ESO coinciden a grandes rasgos con las áreas de aprendizaje disciplinar que contempla el Mapa de Contenido Curricular de la OCDE para la etapa de educación secundaria inferior (OECD, 2020b).

Para cada una de las áreas o materias, el nuevo currículo delimitará los aprendizajes esenciales, es decir, aquellos que se consideran fundamentales para entender el mundo y que constituyen la base para poder construir nuevos aprendizajes (MEFP, 2021a). Este enfoque coincide con el adoptado por la Unión Europea, que en la Recomendación de 2018 sintetiza los conocimientos, destrezas y actitudes esenciales para cada una de las ocho competencias clave (European Union, 2018). Se trata también de una estrategia empleada por diversos países para reducir la sobrecarga curricular. Siguiendo con el ejemplo de Portugal antes mencionado, en 2018 se definieron los *aprendizagens essenciais* articulados con el perfil de los alumnos para cada área de enseñanza. No obstante, en todos los sistemas educativos la definición de lo que constitu-

ye el aprendizaje esencial es una cuestión problemática, que suscita preocupaciones sobre el declive en el nivel de preparación de los estudiantes. El reto a ese respecto es priorizar, entre los muchos elementos que potencialmente podrían estar presentes en el currículo, aquellos conceptos e ideas que son fundamentales dentro de un cuerpo de conocimiento disciplinar y que poseen un mayor valor de transferencia entre disciplinas (OECD, 2020a).

En la nueva estructura curricular se incluirán también los criterios de evaluación por áreas de enseñanza al finalizar el segundo y tercer ciclo de primaria y por materias al finalizar el segundo y cuarto curso de la ESO. En el ámbito internacional, algunos países definen únicamente los criterios de evaluación, mientras otros concretan dichos criterios en estándares de aprendizaje formulados por cursos, ciclos o etapas, según distintos niveles de logro (OECD, 2020b). De nuevo, el grado de especificidad con el que se formulan los criterios y estándares de aprendizaje en cada sistema es variable, condicionando la autonomía de centros y profesores en el terreno de la evaluación. La UE ha diseñado una serie de marcos para la evaluación de competencias que pueden ser de ayuda para los países, si bien aún no se ha completado el mapa de las ocho competencias clave (European Commission, 2018).

El último de los componentes contemplados en el currículo lo constituyen las orientaciones sobre situaciones de aprendizaje. En la mayoría de los sistemas educativos las cuestiones relativas a la metodología de enseñanza-aprendizaje se

consideran un ámbito de decisión propio del profesorado y los centros escolares, por lo que no se plantean como elementos prescriptivos en los currículos oficiales. No obstante, es frecuente encontrar sugerencias sobre prácticas docentes que se consideran adecuadas para el enfoque competencial, como el aprendizaje-servicio, el aprendizaje por proyectos o el aprendizaje basado en fenómenos, este último ampliamente utilizado en Finlandia (OCDE, 2020c).

3.2. El marco contextual de la reforma

Entre los factores contextuales que afectan al desarrollo de una reforma curricular se encuentra la frecuencia de cambios en el sistema. En el ámbito internacional, algunos países realizan la revisión de sus currículos regularmente, en un plazo de tiempo predefinido, otros emprenden el cambio cuando lo consideran apropiado y otros combinan los dos tipos de reformas (OECD, 2020c). España forma parte del grupo de países en los que no hay un intervalo temporal planificado para la revisión del currículo, sino que esta se lleva a cabo en momentos puntuales, que en las últimas décadas se corresponden, además, con el inicio de una reforma general del sistema educativo. Así ha sido desde la LOGSE (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo) de 1990, a la que siguió la reforma inacabada de la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación) de 2002, la emprendida con la LOE de 2006 y la establecida con la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa) en 2013. En este momento, la reforma del currículo viene de la mano de la nueva ley educativa, la LOMLOE, aprobada en

2020. La rapidez con la que se suceden los cambios en España hace que, en toda la comunidad escolar, y especialmente entre los profesionales de la educación, exista una «fatiga de reformas» (OECD, 2020c). La experiencia internacional pone de manifiesto que las reformas curriculares continuas, interrumpidas por otras antes de que se hayan incorporado por completo a la práctica y se hayan evaluado sus resultados, producen hastío incluso entre el profesorado más motivado, reduciendo su compromiso para implementar el cambio previsto y su receptividad a nuevos cambios en el futuro (Reimers, 2021b).

También en relación con el contexto en el que se inscribe la reforma resulta de interés plantear hasta qué punto se percibe la conveniencia de abordar el cambio del currículo vigente, dado que las perspectivas de éxito de cualquier reforma son mayores cuando existe un acuerdo compartido sobre su oportunidad y su carácter prioritario para el sistema (Fullan, 2016). A este respecto, es posible encontrar una coincidencia generalizada entre los académicos y el profesorado de nuestro país en la necesidad de reformular el currículo escolar, que, entre otras debilidades, se considera excesivamente sobrecargado, rígido y fragmentado en disciplinas (López-Rupérez, 2020; Moya y Valle, 2020). La encuesta organizada por el Ministerio en noviembre de 2020, a la que contestaron cerca de 3.000 profesores, muestra que los docentes apoyan en buena medida la idea de realizar un cambio en profundidad del currículo actual, puesto que consideran que sus contenidos son inadecuados y prácticamente imposibles de abarcar en su totalidad (MEFP, 2020b).

Este consenso generalizado sobre la necesidad de modificar el currículo no se encuentra, sin embargo, en lo que se refiere al modelo que debe inspirar la reforma. Por el contrario, entre los profesionales de la educación conviven dos concepciones distintas del currículo, una más académico-disciplinar, centrada en los contenidos, y otra más interdisciplinar o transversal, centrada en el desarrollo de las competencias o capacidades básicas de los alumnos (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2020a). La encuesta antes citada pone de manifiesto esta dualidad de perspectivas. Especialmente entre el profesorado de secundaria no existe acuerdo en la idoneidad de un currículo de carácter competencial, sino que los docentes de esta etapa apoyan en mayor medida la idea de basar la evaluación de los estudiantes en las materias de enseñanza que la de hacerlo en el desarrollo de las competencias clave (MEFP, 2020b). Como la investigación ha puesto de manifiesto, estas visiones divergentes e incluso contradictorias del currículo, pueden ser obstáculos importantes para alcanzar el cambio (Gouédard et al., 2020).

3.3. Estrategia para el diseño e implementación de la nueva propuesta

La estrategia adoptada para llevar a cabo la reforma curricular incluye las acciones relativas al diseño y la implementación del cambio, así como la planificación temporal y la secuenciación de las transformaciones necesarias. Dichas acciones y tiempos afectan a las diferentes etapas de la reforma, pero son especialmente importantes en los primeros pasos, puesto que en ellos se toman decisiones que condicionan su trayectoria futura (Reimers, 2021a).

La reforma propuesta debe estar suficientemente justificada para adquirir legitimidad y, para ello, en muchos países resulta habitual acudir a procedimientos como la revisión de las debilidades del currículo previo, los informes de expertos, las experiencias de otros sistemas educativos, las recomendaciones de los organismos internacionales o la diseminación de buenas prácticas nacionales. Algunos sistemas, como Finlandia, destacan a este respecto por su esfuerzo en acudir a la investigación y al análisis riguroso de las evidencias disponibles sobre los resultados obtenidos con el currículo vigente (Reimers, 2021b). El uso de estos procedimientos no supone, sin embargo, que el cambio sea diseñado de arriba abajo, sino que, por el contrario, resulta fundamental impulsar la participación de todos los sectores implicados en la preparación de la reforma, con el fin de involucrarlos en ella. En consonancia con las recomendaciones de la UNESCO o la OCDE, se busca basar las reformas en enfoques colaborativos, por lo que muchos sistemas, como Escocia, Finlandia u Ontario, han organizado procesos de consulta y participación de amplia duración dirigidos al profesorado, a las familias y a otros agentes implicados en la reforma curricular (Gouédard et al., 2020; OECD, 2020c).

En algunos países, en paralelo a los procesos consultivos, se llevan a cabo experimentaciones previas del cambio propuesto. Por ejemplo, Portugal optó por una estrategia de introducción gradual del nuevo modelo curricular, creando en 2017 un proyecto piloto, denominado «Proyecto de autonomía y flexibilidad», en el que participaron de manera voluntaria 235 centros (OCDE, 2018a).

El proceso seguido en España para iniciar el cambio curricular muestra algunas similitudes con el llevado a cabo en los sistemas mencionados, como la referencia a los organismos internacionales y a otros sistemas educativos. Sin embargo, muestra también algunas diferencias relevantes al respecto. Así, la premura del tiempo destinado en nuestro país a los procesos de consulta, participación y comunicación de la reforma no ha permitido que realmente se lleve a cabo un debate sosegado sobre la nueva propuesta curricular, abierto al conjunto de la comunidad educativa (Luengo et al., 2021). Tampoco se ha producido una difusión sistemática de las experiencias y prácticas que sobre el currículo competencial se han desarrollado con éxito en nuestro país (Moya y Valle, 2020), sino que, a lo sumo, se han compartido aspectos concretos de algunas de ellas.

Sin restar importancia a lo anterior, en la estrategia de diseño de la reforma una cuestión que la investigación comparada muestra como esencial es la necesidad de alinear el cambio curricular con el resto de las reformas educativas necesarias para alcanzar el éxito. Puesto que las políticas educativas son interdependientes, solo con una visión holística o sistémica del cambio será posible obtener los resultados deseados (López-Rupérez, 2020). Para ello, se precisa plantear qué otros elementos del sistema escolar deben ser reforzados o reformados y establecer una secuenciación coherente de los cambios necesarios (Reimers, 2021a). A este respecto, en el escenario internacional las reformas curriculares suelen ir de la mano de reformas encaminadas a mejorar la formación del profesio-

rado, a incrementar la autonomía de los centros educativos y a reforzar el liderazgo pedagógico de la dirección escolar.

Los casos antes mencionados de Escocia, Finlandia y Portugal pueden ilustrar esta tendencia. Así, en Finlandia, donde los centros ya disponían de una amplia autonomía, la última reforma curricular se acompañó de un nuevo programa de formación inicial y permanente del profesorado (Lavonen, 2021). En Portugal, el cambio en el currículo se inscribe en un conjunto amplio de reformas, que incluyen la modificación de sistema de acceso y los programas de la formación inicial docente, así como un incremento notable de la autonomía de los centros, que pueden decidir el 25 % del horario escolar (OECD, 2018a). En Escocia, el Currículo para la Excelencia, que terminó de implantarse en 2016, fue acompañado de políticas de refuerzo de la profesión docente y del liderazgo pedagógico en los centros que se iniciaron en 2011 (OECD, 2020a).

En España, la nueva ley ha anunciado que en el futuro próximo se presentará una propuesta de reforma de la formación inicial, el acceso y el desarrollo profesional del profesorado. Se trata, sin duda, de una necesidad acuciante, puesto que solo el 43 % de los docentes se sienten preparados para enseñar competencias interdisciplinares o transversales, lo que nos sitúa en uno de los últimos puestos de la OCDE (MEFP, 2019). Es evidente que el éxito del enfoque competencial debe acompañarse de un replanteamiento en profundidad de la formación y las especialidades docentes (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2020a),

pero la secuencia del cambio prevista en España, en la que la reforma de la formación docente se plantea con posterioridad a la del currículo, difiere de la empleada en los países de éxito citados.

Por lo que se refiere a la autonomía de los centros, tanto la ley como los documentos sobre el currículo publicados por el ministerio inciden en la importancia de este factor. La LOMLOE establece que los centros educativos podrán adoptar experimentaciones, planes de trabajo, horarios o formas de organización diversas en el uso de su autonomía y que dispondrán de una parte del horario escolar para garantizar el desarrollo integrado de las competencias y la incorporación de contenidos de carácter transversal. Si bien esta idea puede suponer un impulso al incremento de la autonomía escolar en nuestro país, lo cierto es que la responsabilidad sobre esta cuestión ha quedado finalmente en manos de las comunidades autónomas (CCAA). Existe, por tanto, el riesgo de que se produzcan diferencias entre distintas comunidades en la regulación de la autonomía escolar e incluso de que se entienda que el trabajo de los centros destinado al desarrollo de competencias transversales puede quedar limitado a un porcentaje mínimo del horario escolar, siguiendo el resto como hasta ahora.

Estrechamente vinculado a lo anterior se encuentra el rol crítico que desempeñan los líderes escolares a la hora de facilitar o inhibir el cambio en las escuelas (Fullan, 2016). La dirección escolar puede mediar en la incorporación de los nuevos planteamientos curriculares, favoreciendo

la adopción de innovaciones en los centros (Gouëdard et al., 2020). La nueva ley, sin embargo, no ha reformado el liderazgo pedagógico de los equipos directivos, que en el caso de España continúa siendo muy limitado (MEFP, 2019).

Junto a la importancia de la visión holística de la reforma, la experiencia internacional subraya también la relevancia de su adecuada planificación temporal. La evidencia muestra que los procesos de cambio curricular son necesariamente largos, pues la reforma debe mantener su rumbo hasta que las intenciones políticas se plasmen realmente en prácticas educativas y permanezcan allí el tiempo suficiente para convertirse en nuevos significados compartidos de cómo se imparte la enseñanza (Reimers, 2021b). Se estima que el periodo temporal necesario para llevar a cabo una reforma curricular supone un plazo cercano a los diez años, dos en promedio para la toma de decisiones y ocho para la implementación, teniendo en cuenta además que, en sistemas descentralizados, como es el español, el tiempo que se precisa es mayor (OCDE, 2020c). En contraste con ello, la reforma española se ha planificado para ser realizada en un plazo de tiempo mucho más corto, especialmente en lo que se refiere a la fase de implementación, que se prevé realizar en dos cursos escolares.

3.4. Implicación de los agentes clave para el cambio

Las reformas curriculares afectan a largo plazo al conjunto de la sociedad, pero en su diseño e implementación requieren especialmente la implicación de algunos agentes clave dentro y fuera de la escuela,

como son los responsables políticos, la administración educativa, el profesorado, el alumnado y sus familias. Para el éxito de la reforma resulta fundamental que estos agentes, con sus diferentes roles en lo que se refiere al currículo escolar, se dirijan hacia el logro de objetivos comunes, motivo por el que muchos países incluyen en su estrategia acciones encaminadas a conseguir el máximo consenso posible entre todos ellos desde su inicio (OECD, 2020a).

En España, el reparto competencial en materia educativa entre el gobierno central y las CCAA hace que ambos niveles de la administración compartan las decisiones políticas sobre el currículo. El Ministerio de Educación define las enseñanzas mínimas, que establecen los elementos curriculares comunes a todo el país, mientras las CCAA tienen la potestad de desarrollar el resto de los elementos del currículo que llega a los centros. Con la LOMLOE, tras la enmienda aprobada en la tramitación parlamentaria de la ley, las enseñanzas mínimas ocuparán el 50 % del horario escolar en las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 % en el resto. Sin embargo, más allá de ese reparto horario por el que se guía el proceso del diseño del currículo, de difícil traducción operativa a la realidad de los centros educativos, lo cierto es que el papel de las CCAA será determinante en la reforma del currículo. De hecho, en España el control sobre los procesos de implementación del cambio curricular está en mucha mayor medida en manos de quienes los llevan a cabo, es decir, las CCAA, que del Ministerio de Educación. Ello supone la necesidad de partir de un modelo curricular compartido y de un

trabajo de colaboración entre el ministerio y las comunidades, que puede verse comprometido en el contexto de tensión política al que antes se ha hecho referencia.

Para facilitar el trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y las CCAA, la LOMLOE ha previsto la creación de una unidad destinada al desarrollo de las enseñanzas mínimas y a la actualización permanente del currículo. En otros países de nuestro entorno existen también agencias o instituciones similares, si bien un elemento que diferencia la iniciativa española es que dicha unidad se creará con posterioridad a la elaboración de la propuesta curricular. Ello contrasta con el planteamiento que subyace a la propia ley y con las funciones que previsiblemente debería desempeñar una unidad de desarrollo curricular, entre las que estaría asesorar en la preparación de los reales decretos de enseñanzas mínimas (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2020b).

No obstante lo anterior, al igual que sucede en cualquier país, sin duda el profesorado será el verdadero protagonista en la implementación del nuevo currículo en España. La experiencia internacional pone de manifiesto la necesidad de ofrecer a los profesores herramientas curriculares sencillas, claras y comprensibles, así como ayudas que les faciliten la elaboración de propuestas pedagógicas enfocadas al desarrollo de competencias. Las reformas realizadas en todo el mundo subrayan que no se deben subestimar las resistencias o el miedo a los cambios que pueden afectar a los docentes, sino que, por el contrario, es preciso identificar las barreras que experimentan los profesores y ayudarles a supe-

rarlas, prestándoles los apoyos necesarios (Gouëdard et al., 2020). Así lo han hecho países como Finlandia, donde en 2017 el Consejo Nacional de Educación asignó 100 millones de euros para contratar a 2000 tutores que ayudaran a los profesores a aplicar en el aula la enseñanza de las competencias transversales (Lavonen, 2021). Tanto este país como en Escocia y Portugal, las redes entre escuelas se han planteado también como un medio para desarrollar soluciones docentes innovadoras (OCDE, 2020c).

En el caso de España, la importancia de apoyar al profesorado y de asignar los recursos necesarios para implantar una reforma curricular de carácter competencial resulta patente tras la experiencia adquirida con la LOE y la LOMCE (Moya y Valle, 2020). Algunas investigaciones indican que el profesorado, especialmente en la etapa de secundaria, se muestra descontento con el apoyo y asesoramiento brindado por las autoridades educativas para implantar el modelo competencial, así como con los recursos materiales y humanos recibidos (García-López et al., 2020).

Además de lo anterior, conviene tener en cuenta que en la reforma curricular no solo los profesionales de la educación tienen algo que decir. Los estudiantes también son importantes y su consideración como agentes activos en su aprendizaje es clave en el proceso de rediseño curricular. Por ello, sistemas como los de Escocia, Finlandia u Holanda, por citar solo unos casos, han incorporado mecanismos para escuchar sus voces, sus necesidades y sus intereses (OECD, 2020c).

4. Conclusiones

Desde hace más de dos décadas, los sistemas educativos de todo el mundo están realizando importantes esfuerzos para rediseñar sus currículos con el fin de que los estudiantes desarrollen las competencias necesarias para afrontar con éxito el futuro. En ese proceso, países y organismos internacionales han tenido la oportunidad de aprender unos de otros, de manera que han ido perfilándose algunas líneas de cambio compartidas en el escenario internacional, así como algunas lecciones sobre las experiencias de éxito y los desafíos que deben ser afrontados, que pueden resultar de utilidad para los países que buscan realizar una reforma curricular (OCDE, 2020c). Partiendo de ese planteamiento, este trabajo ha profundizado en la reforma del currículo iniciada en España tras la LOMLOE, analizándola en perspectiva internacional. Dicho análisis se ha dirigido a identificar si la reforma se encuentra alineada con las tendencias de cambio en otros países y a detectar las condiciones que debe cumplir para alcanzar su propósito, a la luz de las experiencias desarrolladas en otros sistemas educativos.

El resultado del estudio permite afirmar que, en lo que se refiere al enfoque y la arquitectura del modelo curricular, la reforma española se encuentra en línea con las recomendaciones emanadas desde los organismos internacionales y con el sentido de los cambios emprendidos en otros países. Sin embargo, más allá de esos elementos comunes, es posible detectar también algunas diferencias relevantes en la estrategia adoptada para el cambio y a los agentes implicados en el mismo, que

deben ser consideradas a la hora de inferir las posibilidades de éxito de la reforma.

Atendiendo al contenido del cambio curricular, como explícitamente se reconoce en los documentos publicados por el ministerio, es posible apreciar en la reforma española la influencia de organismos internacionales como la UE, la OCDE o la UNESCO, y de sistemas educativos considerados de éxito, especialmente Portugal. A este respecto, España no constituye una excepción, puesto que, en el actual contexto de globalización, las orientaciones que guían las reformas curriculares responden a patrones de cambio convergente y hacen que los currículos presenten un cierto isomorfismo en todo el mundo (Lingard, 2021; Reimers, 2021a).

Entre las líneas de convergencia destaca la opción por un enfoque competencial del currículo, que es, en estos momentos, el que se emplea de forma mayoritaria en el panorama internacional. En estrecha relación con este enfoque, también son cada vez más los sistemas que contemplan algunos de los elementos curriculares novedosos en la propuesta española, como el perfil de salida del estudiante y los aprendizajes esenciales. Si bien en lo que se refiere a dichos aprendizajes habrá que esperar a que se haga pública su definición en España para juzgar su grado de similitud con los establecidos en otros países, lo cierto es que los componentes del currículo propuestos están en consonancia con los habituales en muchos de los diseños curriculares que pueden encontrarse en otros lugares del mundo. De hecho, en la reforma española las áreas y materias

siguen siendo un elemento fundamental en la organización curricular, por lo que no se encuentra un cambio radical del modelo previamente establecido.

Teniendo en cuenta lo anterior, sorprende que en España buena parte del debate sobre el nuevo currículo se haya vuelto a centrar en el enfoque competencial, cuando este no solo constituye la tónica general en el panorama mundial, sino que es, desde el año 2006, la apuesta decidida de la UE hacia la convergencia en materia educativa, que ningún país miembro puede ignorar.

Por lo que se refiere a las divergencias entre la reforma española y las realizadas con éxito en otros lugares, los factores más destacables, que podrían llegar a ser obstáculos para alcanzar los objetivos previstos, están relacionados especialmente con el marco contextual en el que se inicia la reforma, el cronograma establecido para llevarla a cabo y la planificación y secuenciación de los cambios necesarios en el sistema escolar.

En relación con el contexto, una vez más se inicia en España una reforma educativa alejada del consenso, emprendida en un ambiente político de confrontación e incluso de crispación entre posiciones que se presentan irreconciliables. Aunque resulte ya reiterativo hacer alusión a esta cuestión, lo cierto es que la falta de un acuerdo básico sobre el sentido y la orientación de la reforma pondrá en peligro su continuidad en caso de que se produzca un cambio político. Si a ello se suma que, durante el debate y tramitación de la nueva ley, el

país se encontraba en una situación social y económica de gran incertidumbre, condicionada por la pandemia, parece claro que el contexto social y político en el que se ha iniciado la reforma curricular está lejos del que se plantea como idóneo desde la experiencia internacional, que se caracteriza por la estabilidad (Altricher, 2005).

En cuanto a la planificación temporal, el cronograma diseñado para la preparación e implementación de la reforma es extremadamente corto si se compara con la experiencia internacional. El tiempo dedicado a los procesos de consulta y participación con la comunidad educativa ha sido escaso, como también lo será el tiempo del que dispondrán las comunidades autónomas para realizar sus desarrollos legales y el destinado a la implementación en los centros escolares, pues se prevén tan solo dos cursos para llevarla a cabo en toda la enseñanza obligatoria. A este respecto, es probable que los responsables políticos en España, como también ha sucedido en otros países, subestimen el tiempo necesario para alcanzar el cambio curricular, al considerarlo un asunto meramente técnico y no contemplar el plazo que precisan quienes realmente llevan a cabo la reforma (OCDE, 2020c).

Por lo que se refiere a la secuenciación de las reformas en el sistema, en España se ha optado por iniciar el cambio curricular antes de emprender la modificación de la formación inicial del profesorado y la capacitación de los docentes en ejercicio e incluso antes de poner en funcionamiento el Instituto de Desarrollo Curricular. Otras reformas que suelen acompañar el cambio

curricular en el escenario internacional, como las de la autonomía o la dirección escolar, se han abordado indirectamente o no han sido contempladas. Considerando la experiencia internacional, postergar o desatender otras reformas en el sistema puede comprometer el éxito de la reforma curricular (Reimers, 2021a).

Desde el punto de vista de la implicación de los agentes clave en la reforma curricular, es especialmente relevante el papel de los centros y el profesorado. Las experiencias de otros sistemas muestran que la unidad de cambio esencial es el centro educativo. El hecho de que en España, desde la aprobación de la LOGSE, se hable de niveles en el desarrollo de currículo, como si se tratara de un proceso vertical e incluso jerárquico (Estado, CCAA, centros), no debe conducir a error. En la práctica, el desarrollo del currículo no es lineal, sino que es en los centros escolares donde el currículo oficial se reinterpreta y se traduce, de maneras no siempre previsibles (Priestley et al., 2021).

En síntesis, la reforma del currículo planteada para España sigue, en lo que se refiere a su enfoque y arquitectura, muchas de las tendencias de cambio habituales en este momento en otros países. Sin embargo, ha sido iniciada en una coyuntura poco favorable y, si quiere llevarse a buen puerto, debe atender también a algunos principios de diseño e implementación de las reformas señalados por expertos y organismos internacionales. Entre ellos, habría que prestar especial atención a la construcción de capacidades de cambio en los centros educativos y a la alineación de

la reforma curricular con el resto de las transformaciones requeridas en el sistema. Si se minimizan estos desafíos, podemos encontrarnos ante una reforma que no alcance el objetivo de que nuestro sistema educativo pueda ofrecer a los estudiantes la formación que demanda la sociedad del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Altricher, H. (2005). Curriculum implementation. Limiting and facilitating factors [Aplicación del plan de estudios. Factores limitantes y facilitadores]. En P. Nentwig y E. Waddington (Eds.), *Context based learning of science* (pp. 35-62). Waxmann.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2020a). El currículo de la educación obligatoria. En J. Moya y J. M. Valle (Coords.), *La reforma del currículo escolar: ideas y propuestas* (pp. 71-79). ANELE-REDE.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2020b). *Por un Instituto Nacional de Desarrollo Curricular*. <http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/INDC%20.pdf>
- Egido, I. (2011). Las competencias clave como elemento central del currículo de la enseñanza obligatoria: un repaso a las experiencias europeas. *Revista Española de Educación Comparada*, 17, 239-262.
- European Commission (2018). *Commission staff working document accompanying the document proposal for a Council recommendation on key competences for lifelong learning [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta de documento de recomendación del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente]*. SWD/2018/14 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0014>
- European Commission (2020). *Supporting Key Competence Development: Learning approaches and environments in school education*. <https://bit.ly/3qnwHtx>
- European Union (2018). *Council Recommendation of 22 May 2018 on Key Competences for*

- Lifelong Learning (2018/C 189/01-13)*. Official Journal of the European Union.
- Fullan, M. (2016). *The new meaning of educational change*. Teachers College.
- García-López, L. M., Gutiérrez, D., García-Fernández, B., Lupiáñez Gómez, J. L., Romo-Pérez, V., Eirín, R. y Mateos, A. (2020). 2007-2017: A decade of key competences in Spain. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 24 (3), 381-399.
- Gouëdard, P., Pont, B., Hyttinen, S. y Huang, O. (2020). Curriculum reform: A literature review to support effective implementation. *OECD Working Paper*, 239. OECD.
- Isaac, T., Creese, B. y González, A. (2015). *Aligned instructional systems: Cross-jurisdiction benchmarking report*. Institute of Education of the University of London.
- Lavonen, J. (2021). *Las reformas de los planes de estudios y la formación del profesorado en Finlandia como apoyo al desarrollo de competencias para el siglo XXI*. En F. Reimers (Ed.), *Propuestas educativas audaces* (pp. 125-152). Universidad Camilo José Cela.
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). *Boletín Oficial del Estado*, 238, de 4 de octubre de 1990, páginas 28927 a 28942. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1990/10/03/1>
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 4 de mayo de 2006, páginas 17158 a 17207. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97858 a 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Lingard, B. (2021). National curriculum making as more or less expressions of and responses to globalization [La elaboración de los planes de estudio nacionales como expresión y respuesta a la globalización]. En M. Priestley, D. Alvunger, S. Philippou y T. Soini, (Eds.), *Curriculum making in Europe: Policy and practice within and across diverse contexts* (pp. 29-52). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83867-735-020211003>
- López-Rupérez, F. (2020). *El currículo y la educación en el siglo XXI. La preparación del futuro y el enfoque por competencias*. Narcea.
- Luengo, F., Hernández-Ortega, J., Clavijo, M. y Gómez, J. A. (2021). Fortalezas y debilidades de la propuesta curricular LOMLOE. Proyecto Atlántida. *Avances en Supervisión Educativa*, 35. <https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.723>
- Marope, M., Griffin, P. y Gallagher, C. (2017). *Future competences and the future of curriculum. A global reference for curricula transformation [Las competencias del futuro y el futuro del currículo. Una referencia mundial para la transformación de los planes de estudio]*. IBE-UNESCO.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2019). *TALIS 2018. Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Informe español*. Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020a). *La reforma del currículo en el marco de la LOMLOE. Documento base. Claves para el diálogo*. <https://bit.ly/3Fqb2XN>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020b). *El currículo a debate un currículo para una sociedad que avanza. Síntesis del cuestionario final*. <https://bit.ly/3poeGFy>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021a). *Propuesta de estructura curricular para la elaboración de las enseñanzas mínimas*. <https://bit.ly/3qiwkjj>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021b). *Perfil de salida del alumnado al término de la educación básica*. <https://bit.ly/3FDdLgV>
- Moya, J. y Valle, J. M. (Coords.) (2020). *La reforma del currículo escolar: ideas y propuestas*. ANELE-REDE. https://anele.org/pdf/libros/Libro-reforma_curriculo_escolar.pdf
- OECD (2018a). *Curriculum flexibility and autonomy in Portugal – an OECD Review [Flexibilidad y autonomía de los planes de estudio en Portugal: un estudio de la OCDE]*. <https://bit.ly/3FDdLgV>
- OECD (2018b). *The future of education and skills: the future we want [El futuro de la educación*

- y las competencias: el futuro que queremos]. <https://bit.ly/3yUhwvu>
- OECD (2019). *OECD learning compass 2030. A series of concept notes [La brújula para el aprendizaje 2030 de la OCDE. Una serie de notas conceptuales]*. https://www.oecd.org/education/2030-project/contact/OECD_Learning_Compass_2030_Concept_Note_Series.pdf
- OECD (2020a). *Curriculum overload: A way forward [Sobrecarga curricular: un camino a seguir]*. <https://doi.org/10.1787/3081ceca-en>
- OECD (2020b). *Technical report: Curriculum analysis of the OECD future of education and skills 2030 [Informe técnico: análisis curricular del futuro de la educación y las competencias 2030 de la OCDE]*. <https://bit.ly/3pnSTVc>
- OECD (2020c). *What students learn matters: Towards a 21st century curriculum [Lo que los alumnos aprenden importa: Hacia un plan de estudios del siglo XXI]*. <https://doi.org/10.1787/d86d4d9a-en>
- Operti, R., Kang, H. y Magni, G. (2018). *Comparative analysis of the national curriculum frameworks of five countries: Brazil, Cambodia, Finland, Kenya and Peru [Análisis comparativo de los marcos curriculares nacionales de cinco países: Brasil, Camboya, Finlandia, Kenia y Perú]*. IBE-UNESCO.
- Priestley, M., Alvunger, D., Philippou, S. y Soini, T. (Eds.) (2021). *Curriculum making in Europe: Policy and practice within and across diverse contexts [La elaboración de planes de estudios en Europa: políticas y prácticas en y entre diversos contextos]*. Emerald.
- Reimers, F. M. (Ed.) (2021a). *Implementing deeper learning and 21st education reforms: Building an education renaissance after a global pandemic [Implementación de un aprendizaje más profundo y de las reformas de la educación del siglo XXI: construir un renacimiento de la educación tras una pandemia mundial]*. Springer Nature.
- Reimers, F. M. (Ed.) (2021b). *Propuestas educativas audaces*. Universidad Camilo José Cela.
- Valle, J. M. (2020). ¿Nuevas competencias para la vida o competencias para una nueva vida? La renovada visión de la Unión Europea en las Competencias Clave 2.0. En J. Moya y J. M. Valle (Coords.), *La reforma del currículo escolar: ideas y propuestas* (pp. 83-110). ANELE-REDE. https://anele.org/pdf/libros/Libro-reforma_curriculo_escolar.pdf

Biografía de la autora

Inmaculada Egido Gálvez es Catedrática de Universidad en el Departamento de Estudios Educativos de la Universidad Complutense de Madrid (España). Su actividad docente e investigadora se dedica a la Educación Comparada e Internacional y a la Política Educativa. Es codirectora del grupo de investigación «Claves Históricas y Comparadas de la Educación; memoria, género e identidades» y miembro de la Sociedad Española de Educación Comparada (SEEC), de la que fue presidenta entre 2014 y 2018.



<https://orcid.org/0000-0003-1995-2688>

Sumario *

Table of Contents **

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

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

Francisco López Rupérez

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

3

Estudios y ensayos *Studies and essays*

Francisco Esteban Bara y Fernando Gil Cantero

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

13

José Luis Gaviria y David Reyero

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

31

Francisco López Rupérez

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

55

José Luis Martínez López-Muñiz

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

69

Charles L. Glenn

Pluralismo educativo y niños vulnerables
Educational pluralism and vulnerable children

85

José Adolfo de Azcárraga

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

111

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

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

Investigaciones y propuestas *Testing and proposals*

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

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

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

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

Reseñas bibliográficas

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

Informaciones

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



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

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid

Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective

La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional

Inmaculada EGIDO GÁLVEZ, PhD. Professor. Universidad Complutense de Madrid (miegido@ucm.es).

Abstract:

In recent years, many countries and international organizations have devoted significant efforts to designing a school curriculum that responds to the educational needs of the 21st century. In Spain, the LOMLOE (Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education) has also proposed the renewal of the curriculum as a key element for the modernization of the education system. The aim of this paper is to analyze the Spanish curriculum reform from a comparative perspective, in order to assess whether it is in line with the current trends of change on the international scene and to detect the conditions that must be met to successfully achieve its purpose, in the light of what has been learned in other countries. To this end, a comparative analysis framework has been developed based

on UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) and EU (European Union) publications on this subject and on various comparative studies on recent curriculum reforms around the world. The results show that, in terms of the approach and architecture of the curricular model of the compulsory education, the Spanish reform follows the recommendations of international organizations and shares to a large extent the characteristics of the reforms undertaken in many countries around us. However, it is also possible to detect some relevant differences in terms of the strategy adopted for the change and the agents involved in it, which should be considered, as they could become obstacles to the achievement of the pursued objectives.

Revision accepted: 2021-09-16.

This is the English version of an article originally printed in Spanish in issue 281 of the **revista española de pedagogía**. For this reason, the abbreviation EV has been added to the page numbers. Please, cite this article as follows: Egido Gálvez, I. (2022). La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional | *Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 175-191. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-10>
<https://revistadepedagogia.org/>

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

year 80, n. 281, January-April 2022, 175-191
revista española de pedagogía



Keywords: curriculum, educational reform, educational policy, comparative and international education, Spain.

Resumen:

En los últimos años, muchos países y organismos internacionales han dedicado importantes esfuerzos a diseñar un currículo escolar que responda a las necesidades formativas propias del siglo XXI. En España, la LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) ha planteado también la renovación del currículo como un elemento clave para la modernización del sistema educativo. Este trabajo pretende analizar en perspectiva comparada la reforma curricular española, con el fin de valorar si se encuentra alineada con las tendencias de cambio vigentes en el panorama internacional y, a la luz de lo aprendido en otros países, detectar las condiciones que debe cumplir para alcanzar con éxito su propósito. Para ello, se ha elaborado un marco de análisis comparativo basado

en las publicaciones de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y la UE (Unión Europea) sobre este tema y en diversos estudios comparados sobre reformas curriculares recientes en todo el mundo. Los resultados muestran que, en lo que se refiere al enfoque y la arquitectura del modelo curricular de la educación obligatoria, la reforma española sigue las recomendaciones de los organismos internacionales y comparte en gran medida las características de las reformas emprendidas en muchos países de nuestro entorno. Sin embargo, es posible detectar también algunas diferencias relevantes en cuanto a la estrategia adoptada para el cambio y a los agentes implicados en él, que deberían ser consideradas, pues podrían llegar a traducirse en obstáculos para el logro de los objetivos previstos.

Descriptor: currículo, reforma educativa, política de la educación, educación comparada e internacional, España.

1. Curriculum reforms as a response to the challenges of the 21st century

The school curriculum covers what and how new generations are taught, questions that are as old as educational institutions themselves, but which are especially complex nowadays. At present, all educational systems face the challenge of meeting demands for training needed for a future that is hard to predict, without forgetting the im-

portance of preserving the knowledge and values that make up the cultural repertory of society and must be transmitted in schools.

In recent decades, there have been efforts to react to these new demands on the educational system by adding new subjects and cross-curricular contents to the curriculum, in addition to the topics that progress in knowledge has made it necessary to add to more traditional dis-

ciplines. Nonetheless, it is clearly not possible to continue adding new content to the curriculum indefinitely as this would result in students having a broad spectrum of superficial learning during their education as teachers would otherwise not be able to cover everything in the available time (OECD, 2020a). For this reason, the need for an in-depth reconfiguration of the curriculum is currently under consideration, abandoning the model of accumulation of content on which previous reforms were based and prioritising the acquisition of competences by students as the cornerstone of the new educational model (Egido, 2011).

In fact, many countries around the world have undertaken curriculum reforms for the compulsory education stage in which “basic” or “key” competences play a core role, a concept that involves the integration of knowledge, skills, and attitudes and consequently involves the search for more ambitious learning goals than those in the past (Reimers, 2021a). For their part, various agencies and international bodies have also undertaken important work in this regard and have defined various “competence frameworks for the 21st century” to guide the renovation of the curriculum. The OECD’s contribution has perhaps had the biggest impact, but UNESCO’s contribution, developed fundamentally through the International Bureau of Education, is also important as is that of the European Union, which has established the European Reference Framework of Key Competences for Lifelong Learning (López-Rupérez, 2020).

In Spain, Organic Law 3/2020, of 29 December, amending Organic Law 2/2006, of 3 May on Education (LOMLOE) proposes curriculum reform as a key element in the modernisation of the educational system. The documents published by the Ministry of Education relating to the new curriculum explicitly set out the importance of considering the vision of international bodies and of countries in Spain’s surroundings. So, the Ministry states that “a detailed review of international trends and of models for drawing up curriculums in other countries can provide points of reference for our curriculum development, once adapted and contextualised for our situation” (Ministerio de Educación y Formación Profesional [Ministry of Education and Vocational Training], 2020a, p. 11). The work done by the three international bodies mentioned above is referred to, and the cases of Portugal, Wales, Ontario, and Estonia are identified as successful models, as is Scotland less directly.

For this reason, it makes sense to consider in greater depth the proposal for curriculum change that accompanies the LOMLOE by analysing it from an international perspective. Is the Spanish reform in line with the recommendations of international bodies and with the reforms carried out in other countries? What can international experience teach us about curriculum reform? The aim of this article is to contribute to answering these questions by using a comparative perspective which, based on what has been learnt from other systems, indirectly makes it possible to evaluate the

chances for success of the Spanish reform and the predictable challenges it will face.

2. The framework for compared analysis of the curriculum reform

With the aim of examining the curriculum reform proposed by the LOMLOE from an international perspective, we have prepared a framework for comparative analysis based on consulting two types of sources. On the one hand, there are reports and publications on the topic by UNESCO, the OECD, and the EU. On the other hand, we review various pieces of research that offer comparative visions of curriculum reforms carried out in educational systems from different parts of the world over the last two decades.

In the specific field of international bodies, the analysis criteria UNESCO uses for comparing curriculum frameworks (Marope et al., 2017; Opertti et al., 2018) is con-

sidered in depth, as are the proposals and recommendations of the European Union regarding key competences (European Union, 2018; European Commission, 2018, 2020). In the case of the OECD, the documents about the curriculum that make up the framework of the Future of Education and Skills 2030 Project (OECD, 2018b, 2019, 2020a) are considered, including the review of the comparative curriculum analysis tools used in it, especially Curriculum Content Mapping (CCM) (OECD, 2020b). With regards to comparative studies of recent curriculum reforms, we examine works that focus on the European sphere as well as others that contemplate systems from other parts of the world (Isaac et al., 2015; López-Rupérez, 2020; Priestley et al., 2021; Reimers, 2021a, 2021b).

Based on the review of these documents, a comparative framework has been created that takes into account criteria relating to the content and process of curriculum change, as both are decisive for the result of

TABLE 1. Elements for comparative analysis of curriculum reform.

a) Content of the reform	Curriculum focus Architecture of the curriculum structure/Map of curriculum components
b) Contextual framework	Frequency of changes in the system Political and economic stability Perceived need and consensus around change
c) Strategy for design and implementation	Consultation, participation, and communication processes Previous experimentation Alignment with other reforms in the system Time planning and sequencing of changes Provision of necessary resources and support
d) Engagement of key agents for change	Political leaders Educational administration Schools and management teams Teachers Students/families

Source: Own elaboration.

the reform (Fullan, 2016). This framework features a group of parameters and indicators which, while they are closely interconnected in practice, can be grouped in four major dimensions (Table 1) for presentation:

The elements considered are used to compare reforms in Spain with the predominant international trends. This makes it possible to detect points of coincidence and divergence with the dynamics of changing and updating curriculums in place in other educational systems.

It is important to note that Spain's curriculum reform is still in the preparatory stage, and so the documents considered in the analysis are those that have appeared up to the time of writing: the LOMLOE itself and the background document for curriculum reform (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020a), as well as the expected student profile at the end of basic education and the curriculum structure proposal for drawing up the *Enseñanzas Mínimas* (core curriculum) (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021a; 2021b). A more detailed comparison with the international framework will be possible when the Royal Decrees on the curriculum have been published and the legal implementation of the reform has been completed.

3. The LOMLOE curriculum reform in an international perspective

The main results of the comparison are set out in the following sections, organised around the four major dimensions considered.

3.1. Content of the reform: focus and architecture of the curriculum model

The reform proposed by the LOMLOE opts for a competence-based focus in the curriculum, following the recommendations of international bodies and current trends in reforms carried out in educational systems internationally (Marope et al., 2017). In fact, this focus is not a novelty in Spain, as competence-based learning has been part of the educational system since the approval of the Organic Education Law (LOE) in 2006, at least at the legislative level.

The competence framework on which the new curriculum is based is specifically the one laid down in the Council Recommendation of the European Union in 2018, organised around eight key competences for lifelong learning (European Union, 2018). Other European countries have also adopted this framework, with different degrees of flexibility, while a smaller number, such as Finland, have opted to develop a national framework of transversal competences inspired by the contributions of the OECD (Lavonen, 2021). In the Spanish curriculum, small changes have been made to the naming of some competences, but their conceptualisation is essentially the same as that done by the European Commission, and so it enjoys the backing of the work done in this area in the European institutions (Valle, 2020).

With regards to the "architecture" of the model, the components of the curriculum structure after the reform of the LOMLOE include expected student profiles for stages and levels, defining teach-

ing areas or subjects, with their corresponding specific competences, essential learning, and evaluation criteria, as well as the methodological and evaluation guidelines. In general terms, these components are present in many of the countries that have carried out curriculum reforms in recent years.

In the case of Spain, except with regards to expected student profiles in higher-education qualifications, setting expected student profiles for the end of compulsory education is an innovation. However, these expectations already exist in other systems and the OECD does recommend preparing them. As this body states, student profiles lay down the skills, knowledge, attitudes, and values that must be achieved through learning at school, and so they are of use to help state the targets of the redesign of the curriculum. The expected student profiles respond to the questions of what sort of citizen we want and what results we hope to see at the end of compulsory education. Systems that use expected student profiles to direct the selection of competences include Canada, South Korea, Scotland, Hong Kong (China), and Portugal (OECD, 2020c). As an example, in this last case, the *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* (student profile at the end of compulsory education) sets out the principles that should guide educational action and the values and areas of competence that should be developed, including for each area a series of operative descriptors, as is proposed in the Spanish curriculum (OECD, 2018a).

The use of learning areas and specific competences associated with them is also a common way to organise the curriculum in educational systems in other countries, although in this regard differences can be found concerning the scope of this concept. In some countries they are broad areas, with a marked interdisciplinary character, while in other systems they refer to more specific subjects or disciplinary areas or a combination of disciplinary and interdisciplinary areas is used (Isaac et al., 2015). In the case of Spain, the subjects established for compulsory secondary education (ESO) broadly coincide with the disciplinary learning areas that the OECD's Curriculum Content Mapping envisages for the lower secondary education stage (OECD, 2020b).

For each area or subject, the new curriculum sets out the “essential learning”, essential considered fundamental for understanding the world and provides the foundation for constructing new learning (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021a). This focus matches that of the European Union, which in the 2018 recommendation summarised the essential knowledge, skills, and attitudes for each of the eight key competences (European Union, 2018). It is also a strategy used by various countries to reduce curriculum overload. Continuing with the example of Portugal mentioned above, in 2018 the *aprendizagens essenciais* (essential learning) were defined and linked to the student profile for each area of teaching. However, defining essential learning is a difficult process in all educational systems and

elicits concerns about the decline in students' level of education. The challenge in this respect is to prioritise concepts and ideas that are fundamental within a body of disciplinary knowledge and are more transferable across disciplines among the many elements that could potentially be present in the curriculum (OECD, 2020a).

The new curriculum structure will also include the criteria for evaluation by areas of teaching at the end of the second and third stage of primary education and by subjects at the end of the second and fourth years of ESO (compulsory secondary education). In the international sphere, some countries only set evaluation criteria, while others set criteria for learning standards formulated by year, cycle, or stage, in accordance with different levels of attainment (OECD, 2020b). Again, the degree of specificity with which the criteria and learning standards are formulated in each system varies, constraining the autonomy of schools and teachers in the field of evaluation. The EU has designed a series of frameworks for evaluating competences that might be of help to countries, although the map of eight key competences has still not been completed (European Commission, 2018).

The last of the components considered in the curriculum comprises guidelines on learning situations. Most educational systems regard questions relating to teaching-learning methodology as an area for decision by teachers and schools, and so these are not included as

prescriptive elements in official curriculums. Nonetheless, it is common to find suggestions about teaching practices considered appropriate for the competence-based approach, such as service learning, project-based learning, and phenomenon-based learning, this last type being used extensively in Finland (OECD, 2020c).

3.2. The contextual framework of the reform

Among the contextual factors that affect the development of a curriculum reform includes the frequency of changes in the system. In the international sphere, some countries review their curriculums regularly at predetermined intervals, some make changes when they deem it to be appropriate, and others combine both types of reform (OECD, 2020c). Spain belongs to the group of countries in which there is no planned time interval for curriculum revision, but rather it is carried out at specific moments, which in recent decades have also corresponded to the beginning of a general reform of the education system. This has been the case since the LOGSE (Organic Law on the General Organisation of the Education System) education law of 1990, which was followed by the unfinished reform to the LOCE (Organic Law on the Quality of Education) law of 2002, the reform of the LOE law of 2006, and the reform established in the LOMCE (Organic Law for the Improvement of the Quality of Education) law in 2013. At this moment, the reform to the curriculum comes hand-in-hand with the new educational law, the LOMLOE, approved in 2020. The high frequency of changes in Spain has meant

that in all of the school community and especially among education professionals there is “reform fatigue” (OECD, 2020c). International experience underlines how reiterated curriculum reforms, interrupted by others before they have been fully implemented and their results evaluated, wear down even the most motivated teachers, reducing their commitment to implementing the planned change and their receptiveness to new changes in future (Reimers, 2021b).

Also, in relation to the context in which the reform takes place, it is interesting to ask how much the desirability of undertaking the change to the current curriculum is perceived, given that the prospects of success of any reform are greater when there is shared agreement on its appropriateness and its priority status for the system (Fullan, 2016). In this regard, it is possible to find generalised agreement between academics and teachers in Spain regarding the need to reformulate the school curriculum, which is regarded as being excessively overloaded, rigid, and fragmented into disciplines, among other weaknesses (López-Rupérez, 2020; Moya & Valle, 2020). The survey organised by the Ministry of Education in November 2020, which around 3,000 teachers completed, shows that teachers largely support the idea of an in-depth change to the curriculum, given that they regard its content as inadequate and virtually impossible to cover in full (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020b).

This general consensus on the need to modify the curriculum is, however, not

found with regards to the model that the reform should inspire. On the contrary, among education professionals there are two different concepts of the curriculum: a more academic-disciplinary one that focusses on content, and another more interdisciplinary or transversal one focussing on the development of students’ basic skills and capacities (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2020a). The survey cited above underlines these dual perspectives. In particular, among secondary teachers, there is no agreement on the appropriateness of a competence-based curriculum. Instead, these teachers support of assessing the students on the subjects taught more than the idea of the assessment on key competences acquisition (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020b). As research has shown, these diverging and even contradictory views of the curriculum, can be major obstacles to achieving change (Gouédard et al., 2020).

3.3. Strategy for designing and implementing the new proposal

The strategy adopted for carrying out curriculum reform includes the actions relating to the design and implementation of the change, as well as the time planning and sequencing of the necessary transformations. These actions and times affect the different stages of the reform, but they are especially important in the early stages, considering that decisions taken in this period shapes its future path (Reimers, 2021a).

The proposed reform must have sufficient justification to be seen as legitimate, and in many countries is it com-

mon to use procedures like prior review of the weaknesses of the curriculum, expert reports, the experiences of other educational systems, the recommendations of international bodies and the dissemination of good national practices to do this. Some systems, such as Finland, stand out in this respect for their effort in turning to research and rigorous analysis of the available evidence about the results obtained with the current curriculum (Reimers, 2021b). Using these procedures does not, however, mean that the change is designed from the top-down, but rather that it is vital to increase participation by all of the sectors affected by the preparation of the reform, with the aim of involving them in it. In line with the recommendations of UNESCO and the OECD, efforts have been made to base reforms on collaborative focusses, and so a large number of systems such as Scotland, Finland, and Ontario have organised long-term consultation and participation processes aimed at teachers, families, and other actors involved in the curriculum reform (Gouédard et al., 2020; OECD, 2020c).

Some countries, in parallel with the consultation processes, have carried out trials ahead to the proposed change. For example, Portugal opted for a strategy of gradually introducing its new curriculum model, creating a pilot project in 2017 called the “Autonomy and flexibility project”, which 235 centres took part in voluntarily (OCDE, 2018a).

The process followed in Spain to start the curriculum change has some simi-

larities with those used in the systems mentioned above, such as references to international bodies and to other educational systems. However, there are also significant differences. For example, the short amount of time dedicated in Spain to consultation, participation, and communication processes relating to the reform has not really allowed for a calm debate about the new curriculum proposal open to the entire educational community (Luengo et al., 2021). Neither has there been a systematic dissemination of the experiments and trials that have been successfully carried out with the new competence-based curriculum in Spain (Moya & Valle, 2020), but rather, at best, particular aspects of some of them have been shared.

Without minimizing the above, in the reform design strategy an issue that comparative research shows as essential is the need to align the curricular change with the rest of the educational reforms necessary to achieve success. Given that educational policies are interdependent, it is only through a holistic or systemic view of the change that the desired results can be obtained (López-Rupérez, 2020). To do so, it is necessary to ask what other elements of the school system must be reinforced or reformed and establish a coherent sequence for making the required changes (Reimers, 2021a). In the international setting, curriculum reforms usually go hand-in-hand with reforms aimed at improving teacher training, increasing the autonomy of schools, and strengthening the pedagogical leadership of the school management.

The cases of Scotland, Finland, and Portugal mentioned above can illustrate this trend. So, in Finland, where schools already had a high level of autonomy, the most recent curriculum reform was accompanied by a new initial and ongoing training programme for teachers (Lavonen, 2021). In Portugal, the change to the curriculum is part of a broad collection of reforms that include the modification of the system for accessing and initial teacher-training programmes, as well as a notable increase in the autonomy of schools, which can decide 25% of the school timetable (OECD, 2018a). In Scotland, the Curriculum for Excellence, which was finally implemented in 2016, was accompanied by policies to strengthen the teaching profession and the pedagogical leadership in schools that were initiated in 2011 (OECD, 2020a).

In Spain the new law states that in the near future there will be a proposal of reform of the initial training, access to the profession, and professional development of teachers. There is undoubtedly an urgent need for this, given that only 43% of teachers feel prepared to teach interdisciplinary or transversal competences, putting Spain in one of the last places in the OECD (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019). The competence-based focus must be accompanied by an in-depth reconsideration of teacher training and specialities if it is to be a success (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2020a), but the sequence of the change planned in Spain, with the reform of teacher training planned to come after the curriculum reform, differs from that used in the successful countries mentioned above.

With regards to the autonomy of schools, the law and the documents about the curriculum published by the ministry emphasise the importance of this factor. The LOMLOE states that schools will be able to adopt various experiments, work plans, timetables, or forms of organisation while exercising their autonomy and that part of the timetable will be available to them to guarantee the integrated development of competences and the incorporation of transversal content. While this idea might involve an increase in school autonomy in Spain, the fact is that responsibility for this question ultimately lies with the autonomous regions. There is, therefore, a risk that differences will develop between different autonomous regions in the regulation of school autonomy and even that it will be understood that the work of schools aimed at developing transversal competences might be limited to a small percentage of the school timetable, with the rest remaining as it currently is.

Closely linked to the above is the critical role that school leaders play when facilitating or inhibiting change in schools (Fullan, 2016). School management can mediate in the incorporation of the new curriculum proposals, encouraging the adoption of innovations in the schools (Gouédard et al., 2020). The new law, however, has not reformed pedagogical leadership by management teams, which in the case of Spain remains very limited (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

Along with the importance of the holistic vision of the reform, international

experience also underlines the importance of appropriate allocation of time. The evidence shows that curriculum-change processes are necessarily long, as the reform must maintain its course until the political intentions settle into educational practices and remain there for enough time to become new shared ideas about how teaching is provided (Reimers, 2021b). It is estimated that a period of around ten years is needed to carry out a curriculum reform, two on average for decision making and eight for implementation, and in decentralised systems, like that of Spain, more time is required (OECD, 2020c). In contrast with this, the plan is for the Spanish reform to be put in place in a much shorter period, especially with regards to the implementation phase, which is expected to be done over two academic years.

3.4. Engagement of the key agents for change

In the long run, curriculum reforms affect society as a whole, but their design and implementation especially require the involvement of key agents inside and outside the school, such as political leaders, educational administrations, teachers, and students and their families. For the reform to be a success, it is vital that these actors, with their different roles relating to the curriculum, aim to achieve common objectives. For this reason, many countries include actions intended to achieve the greatest possible consensus among them in their strategies from the beginning (OECD, 2020a).

In Spain, the division of competences in education between the central gov-

ernment and the autonomous regions means that both levels of government share the political decisions relating to the curriculum. The Ministry of Education sets minimum teaching requirements, which establish the curriculum elements that are common to the whole country, while the autonomous regions have the power to develop the remaining curriculum elements that reach the schools. With the LOMLOE, following the amendment approved in the law's progress through parliament, *enseñanzas mínimas* will cover 50% of the timetable in the autonomous regions that have a co-official language and 60% in the others. Nonetheless, beyond this allocation of time that guides the curriculum design process, which is hard to transfer operationally to the reality of schools, the fact is that the role of the autonomous regions will be decisive in the reform of the curriculum. In fact, in Spain, control over the processes of implementation of the curricular change corresponds to a greater extent to those who carry them out, that is, to the autonomous communities, than to the Ministry of Education. This implies the need to start from a shared curricular model and a collaborative work between the ministry and the communities, which may be compromised in the context of political tension referred to earlier.

To facilitate joint work between the Ministry of Education and the autonomous regions, the LOMLOE allows for the creation of a unit aimed at developing the *Enseñanzas Mínimas* and continuously updating the curriculum. Other countries in Spain's surroundings also have similar agencies or institutions, al-

though one element that differentiates the Spanish initiative is that this unit will be created after the preparation of the curriculum proposal. This contrasts with the approach that underlies the law itself and with the functions that a curriculum development unit would be expected to perform, which would include advising on the preparation of the royal decrees on *enseñanzas mínimas* (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2020b).

Despite the above, as in any country, teachers will undoubtedly be the central figures in the implementation of the new curriculum in Spain. International experience underlines the need to offer teachers simple, clear, and comprehensible curriculum tools, as well as assistance to help them produce pedagogical proposals focussed on developing competences. The reforms done all around the world underline the fact that resistance or fear of change that might affect teachers should not be underestimated, but that on the contrary, it is necessary to identify the barriers that teachers face and help them to overcome these by providing the required support (Gouédard et al., 2020). This is what has been done in countries such as Finland, where in 2017 the National Education Council provided 100 million euros to hire 2,000 tutors to help teachers introduce teaching of transversal competences in the classroom (Lavonen, 2021). Finland, Scotland, and Portugal have all proposed school networks as a way of developing innovative teaching solutions (OECD, 2020c).

In the case of Spain, the importance of supporting teachers and providing the

necessary resources to implement a competence-based curriculum reform is clear following the experience acquired from the earlier LOE and LOMCE laws (Moya & Valle, 2020). Some research indicates that teachers, especially in secondary education, report dissatisfaction with the support and guidance educational authorities provide for implementing the competence-based model, as well as with the material and human resources they provide (García-López et al., 2020).

In addition, it is worth noting that it is not just education professionals who have something to say about curriculum reforms. Students are also important and treating them as active agents in their learning is key in the curriculum redesign process. Therefore, systems such as those of Scotland, Finland, and the Netherlands, to mention just a few, have put in place mechanisms to hear their voices, their needs, and their interests (OECD, 2020c).

Conclusions

For more than two decades, educational systems all over the world have been making major efforts to redesign their curriculums to enable students to develop the competences needed to face the future with success. In this process, countries and international bodies have had the opportunity to learn from one another, with the result that some shared lines of change have become visible on the international stage, as well as lessons about the experiences of success and the challenges that must be confronted, which might be of use for

countries that seek to implement curriculum reform (OECD, 2020c). Starting from this approach, this work has considered in depth the curriculum reform initiated in Spain following the LOMLOE, analysing it from an international perspective. This analysis has been directed at identifying whether the reform is aligned with the trends of change in other countries and on detecting the requirements to be fulfilled to achieve its goal, considering the experiences of other educational systems.

The result of the study makes it possible to affirm that, with regards to the focus and architecture of the curriculum model, the Spanish reform is in line with the recommendations of international bodies and with the direction of the changes undertaken in other countries. Nonetheless, beyond these common elements, it is also possible to detect some significant differences in the strategy adopted for the change and the agents involved in it, which must be considered when inferring the chances of success of the reform.

Considering the content of the curriculum change, as is explicitly stated in the documents published by the Ministry of Education, Spain's reform clearly shows the influence of international bodies such as the EU, the OECD, and UNESCO, and educational systems regarded as successes, in particular Portugal. In this way, Spain is no exception, given that, in the current context of globalisation, the trends that shape curriculum reforms respond to converging patterns of change with the result that curriculums display a certain isomorphism all over the world (Lingard, 2021; Reimers, 2021a).

Among the lines of convergence, opting for a competence-based curriculum focus stands out, and at present this is the focus used in most of the international panorama. Closely related to this approach, there are also more and more systems that include some of the curricular elements that are new in the Spanish proposal, such as the student's exit profile and essential learning. While it will be necessary for the definitions of the learning objectives to be made public in Spain in order to judge how similar they are to the ones established in other countries, the fact is that the proposed components of the curriculum are in line with ones that are common in many of the curriculum designs found in other parts of the world. In fact, in the Spanish reform, areas and subjects are still a fundamental part of the organisation of the curriculum, and so there is no radical change with regards to the previously established model.

Taking into account the above, it is surprising that in Spain a good part of the debate on the new curriculum has once again focused on the competence approach, when this not only constitutes the general trend on the world scene, but is, since 2006, the determined commitment of the EU towards convergence in education, which no member country can ignore.

Regarding the divergences between the Spanish reform and those carried out successfully elsewhere, the most notable factors, which could become obstacles to achieving the planned objectives, are especially related to the contextual framework in which the reform begin, the timetable

established to carry it out and the planning and sequencing of the necessary changes in the school system.

In relation to context, once again in Spain an educational reform is being undertaken without consensus, in a political atmosphere of confrontation and even tension between seemingly irreconcilable positions. Even though mentioning this question is somewhat repetitive, the fact of the matter is that the lack of a basic agreement on the sense and direction of the reform will endanger its continuity in the event of a political change. In addition, during the debate and processing of the new law, Spain was in a highly uncertain social and economic situation because of the pandemic and so it seems clear that the social and political context in which the curriculum reform was started is far from stable, considered the ideal situation based on international experience (Altricher, 2005).

With regards to time planning, the timetable designed for preparing and implementing the reform is extremely short when compared with international experience. Little time has been spent on processes of consultation and participation with the educational community, and the autonomous regions will also have little time for its legal development and there is little time allocated to implementation in schools, as only two academic years have been provided for carrying this out in all compulsory education. It is probable that the political leaders in Spain, as has also happened in other countries, underestimate the time needed

to achieve curriculum change, as they regard it as a merely technical matter and do not consider the time really needed by those who implement the reform (OECD, 2020c).

In the case of the sequencing of the reforms in the system, Spain has chosen to initiate the curriculum change before undertaking the modification to the initial training of teachers and their further training in practice and also before the Curriculum Development Unit starts work. Other reforms that usually accompany curriculum change in the international setting, such as ones affecting school autonomy or management, have been approached indirectly or have not been considered. When we consider international experience, we find that delaying or disregarding other reforms in the system compromises the success of the curriculum reform (Reimers, 2021a).

From the point of view of involvement of key actors in curriculum reform, the role of schools and teachers is especially important. The experiences of other systems show that the essential unit of change is the school. The fact that in Spain, since the LOGSE was passed, curriculum development has been discussed in terms of levels, as though it were a vertical and even hierarchical process (state, autonomous regions, centres), should not mislead us. In practice, curriculum development is not linear. Instead, it is in schools that the official curriculum is reinterpreted and implemented, not always in predictable ways (Priestley et al., 2021).

In short, the curriculum reform proposed for Spain follows many of the habitual lines of change at this time in other countries regarding its approach and architecture. Nonetheless, it has been undertaken in an unfavourable situation and, if it is to be a success, it must also take note of some principles for the design and implementation of reforms identified by experts and international bodies. Among these, special attention must be paid to building capacity for change in schools and the alignment of the curriculum reform with the other changes required in the system. If these challenges are downplayed, we might find ourselves with a reform that does not achieve its objective of enabling Spain's education system to offer students the education required by 21st-century society.

References

- Altricher, H. (2005). Curriculum implementation. Limiting and facilitating factors. In P. Nentwig & E. Waddington (Eds.), *Context based learning of science* (pp. 35-62). Waxmann.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2020a). El currículo de la educación obligatoria [The compulsory education curriculum]. In J. Moya & J.M. Valle (Coords.), *La reforma del currículo escolar: ideas y propuestas* (pp. 71-79). ANELE-REDE.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2020b). *Por un Instituto Nacional de Desarrollo Curricular [For a National Institute for Curriculum Development]*. <http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/INDC%20.pdf>
- Egido, I. (2011). Las competencias clave como elemento central del currículo de la enseñanza obligatoria: un repaso a las experiencias europeas [Key competences as a central element of the compulsory education curriculum: A review of European experiences]. *Revista Española de Educación Comparada*, 17, 239-262.
- European Commission (2018). *Commission staff working document accompanying the document proposal for a Council recommendation on key competences for lifelong learning*. SWD/2018/14 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0014>
- European Commission (2020). *Supporting Key Competence Development: Learning approaches and environments in school education*. <https://bit.ly/3qnwHtx>
- European Union (2018). *Council Recommendation of 22 May 2018 on Key Competences for Lifelong Learning (2018/C 189/01-13)*. Official Journal of the European Union.
- Fullan, M. (2016). *The new meaning of educational change*. Teachers College.
- García-López, L. M., Gutiérrez, D., García-Fernández, B., Lupiáñez Gómez, J. L., Romo-Pérez, V., Eirín, R., & Mateos, A. (2020). 2007-2017: A decade of key competences in Spain. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 24 (3), 381-399.
- Gouëdard, P., Pont, B., Hyttinen, S., & Huang, O. (2020). *Curriculum reform: A literature review to support effective implementation*. OECD Working Paper No. 239. OECD.
- Isaac, T., Creese, B., & González, A. (2015). *Aligned instructional systems: Cross-jurisdiction benchmarking report*. Institute of Education of the University of London.
- Lavonen, J. (2021). *Las reformas de los planes de estudios y la formación del profesorado en Finlandia como apoyo al desarrollo de competencias para el siglo XXI [Curriculum reforms and teacher education in Finland to support the development of competences for the 21st century]*. In F. Reimers (Ed.), *Propuestas educativas audaces* (pp. 125-152). Universidad Camilo José Cela.
- Lingard, B. (2021). National curriculum making as more or less expressions of and responses to globalization. In M. Priestley, D. Alvunger, S. Philippou, & T. Soini, (Eds.), *Curriculum making in Europe: Policy and practice within and across diverse contexts* (pp. 29-52). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83867-735-020211003>
- López-Rupérez, F. (2020). *El currículo y la educación en el siglo XXI. La preparación del futuro y el enfoque por competencias [Curriculum and education in the 21st century. Preparing the future and the competency-based approach]*. Narcea.

- Luengo, F., Hernández-Ortega, J., Clavijo, M. y Gómez, J. A. (2021). Fortalezas y debilidades de la propuesta curricular LOMLOE. Proyecto Atlántida [Strengths and weaknesses of the LOMLOE curriculum proposal. Atlantida Project]. *Avances en Supervisión Educativa*, 35. <https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.723>
- Marope, M., Griffin, P., & Gallagher, C. (2017). *Future Competences and the Future of Curriculum. A Global Reference for Curricula Transformation*. IBE-UNESCO
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2019). TALIS 2018. *Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Informe español [International study of teaching and learning. Spanish report]*. Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020a). *La reforma del currículo en el marco de la LOMLOE. Documento base. Claves para el diálogo [Curriculum reform in the framework of the LOMLOE. Base document. Keys for dialogue]*. <https://bit.ly/3Fqb2XN>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020b). *El currículo a debate un currículo para una sociedad que avanza. Síntesis del cuestionario final [The curriculum under debate a curriculum for a society that is moving forward. Summary of the final questionnaire]*. <https://bit.ly/3poegFy>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021a). *Propuesta de estructura curricular para la elaboración de las enseñanzas mínimas [Proposed curricular structure for the elaboration of the minimum teaching standards]*. <https://bit.ly/3qiwkjJ>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021b). *Perfil de salida del alumnado al término de la educación básica [Student exit profile at the end of basic education]*. <https://bit.ly/3FDdLgV>
- Moya, J., & Valle, J. M. (Coords.) (2020). *La reforma del currículo escolar: ideas y propuestas [The reform of the school curriculum: ideas and proposals]*. ANELE-REDE. https://anele.org/pdf/libros/Libro-reforma_curriculo_escolar.pdf
- OECD (2018a). *Curriculum flexibility and autonomy in Portugal – an OECD Review*. <https://bit.ly/3FDe1fT>
- OECD (2018b). *The future of education and skills: the future we want*. <https://bit.ly/3yUhwvu>
- OECD (2019). *OECD Learning Compass 2030. A series of concept notes*. https://www.oecd.org/education/2030-project/contact/OECD_Learning_Compass_2030_Concept_Note_Series.pdf
- OECD (2020a). *Curriculum overload: A way forward*. <https://doi.org/10.1787/3081ceca-en>
- OECD (2020b). *Technical report: Curriculum analysis of the OECD future of education and skills 2030*. <https://bit.ly/3pnSTVc>
- OECD (2020c). *What students learn matters: Towards a 21st century curriculum*. <https://doi.org/10.1787/d86d4d9a-en>
- Opertti, R., Kang, H., & Magni, G. (2018). *Comparative analysis of the national curriculum frameworks of five countries: Brazil, Cambodia, Finland, Kenya and Peru*. IBE-UNESCO.
- Organic Law 1/1990, of 3 October, on the General Organisation of the Education System (LOGSE). *Spanish Official State Gazette*, 238, of 4 October 1990, pages 28927 to 28942. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1990/10/03/1>
- Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education (LOE). *Spanish Official State Gazette*, 106, 4 May 2006, pages 17158 to 17207. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2>
- Organic Law 8/2013, of 9 December, for the Improvement of the Quality of Education (LOMCE). *Spanish Official State Gazette*, 295, of 10 December 2013, pages 97858 to 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>
- Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education (LOMLOE). *Spanish Official State Gazette*, 340, of 30 December 2020, pages 122868 to 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Priestley, M., Alvunger, D., Philippou, S., & Soini, T. (Eds.) (2021). *Curriculum making in Europe: Policy and practice within and across diverse contexts*. Emerald.
- Reimers, F. M. (Ed.) (2021a). *Implementing deeper learning and 21st education reforms: Building an education renaissance after a global pandemic*. Springer Nature.
- Reimers, F. M. (Ed.) (2021b). *Propuestas educativas audaces [Bold educational proposals]*. Universidad Camilo José Cela.

Valle, J. M. (2020). ¿Nuevas competencias para la vida o competencias para una nueva vida? La renovada visión de la Unión Europea en las Competencias Clave 2.0. [New competences for life or competences for a new life? The renewed vision of the European Union in Key Competences 2.0.] In J. Moya & J. M. Valle (Coords), *La reforma del currículo escolar: ideas y propuestas* (pp. 83-110). ANELE-REDE. https://anele.org/pdf/libros/Libro-reforma_curriculo_escolar.pdf

Author biography

Inmaculada Egido is a University Professor in the Department of Education-

al Studies of the Universidad Complutense de Madrid (Spain). Her teaching and research work are dedicated to Comparative and International Education and Educational Policy. She is co-director of the “Historical and comparative keys to education: memory, gender, and identities” research group and a member of the Spanish Comparative Education Society (SEEC), of which she was president between 2014 and 2018.



<https://orcid.org/0000-0003-1995-2688>

Table of contents

Sumario

The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21st century

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

Guest editor: Francisco López Rupérez

Editor invitado: Francisco López Rupérez

Francisco López Rupérez

Presentation: The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21st century

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

3

Studies and essays *Estudios y ensayos*

Francisco Esteban Bara, & Fernando Gil Cantero

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

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

13

José Luis Gaviria, & David Reyero

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

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

31

Francisco López Rupérez

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

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

55

José Luis Martínez López-Muñiz

The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach

La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica

69

Charles L. Glenn

Educational pluralism and vulnerable children

Pluralismo educativo y niños vulnerables

85

José Adolfo de Azcárraga

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

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

111

Testing and proposals *Investigaciones y propuestas*

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

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

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

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

Book reviews *Reseñas bibliográficas*

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

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



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

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid