

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

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

Dr. Francisco LÓPEZ RUPÉREZ. Director de Cátedra de Políticas Educativas. Universidad Camilo José Cela ([flopezr@ucjc.edu](mailto:flopezr@ucjc.edu)).

### Resumen:

El enfoque del currículo por competencias constituye una orientación internacional que encarna un rasgo del actual panorama educativo, ampliamente compartido alrededor del mundo. Es considerado como una de las respuestas a los desafíos que, en la era de la moderna globalización y de la cuarta revolución industrial, se les plantean a las sociedades actuales. En España, la reciente LOMLOE ha emprendido el desarrollo normativo que alcanza ya al currículo. Por tal motivo, resulta oportuno proceder a su análisis. Esa es la finalidad del presente trabajo en el que se describen algunos de los antecedentes institucionales de ese movimiento de reforma curricular; se explicita la componente humanista de dicho movimiento que no pierde su conexión con la llamada «educación liberal», aun cuando amplíe su perspectiva; se describen algunos elementos de la controversia ideológica, a propósito de este

nuevo enfoque del currículo y su plasmación en el desarrollo de la nueva Ley; se efectúa un análisis crítico sobre la base conceptual de la nueva estructura y se señalan sus limitaciones; se fija la atención en el papel central de la evaluación de los aprendizajes, y se cierra el texto con una sucinta conclusión.

**Descriptor:** competencia, currículo, reforma educativa, legislación educativa, calidad de la educación.

### Abstract:

The competency-based curriculum approach is an international focus that embodies a trait which is widely shared around the world in today's educational scenario. It is deemed a response to the challenges faced by societies today, in the era of modern globalisation and the fourth industrial revolution. In Spain, the

\* Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 14-12-2022.

Cómo citar este artículo: López Rupérez, F. (2022). El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE | *The competency-based curriculum approach. An analysis of the LOMLOE. Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 55-68. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-05>  
<https://revistadepedagogia.org/>

recently passed Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education (hereinafter, LOMLOE) has developed legislation that is now reaching the curriculum. Therefore, it is appropriate to analyse such legislation. This is the purpose of this paper, which describes some of the institutional history behind this curriculum reform movement; the humanistic component of the movement, which remains connected to so-called “liberal education” while broadening its perspectives, is specified; certain elements

of the ideological controversy around this new curricular approach and its rendering in the new law are described; a critical analysis of the conceptual foundations of the new structure is made and its limitations are indicated; attention is drawn to the central role of evaluation of learning outcomes and the paper ends with a succinct conclusion.

**Keywords:** competency, curriculum, educational reform, educational legislation, education quality.

## 1. Introducción

El enfoque del currículo por competencias constituye una orientación internacional que, en sus diferentes declinaciones, encarna un rasgo del actual panorama educativo, ampliamente compartido alrededor del mundo. Es considerado como una de las respuestas a los desafíos que, en la era de la moderna globalización y de la cuarta revolución industrial, se les plantean a las sociedades actuales.

Situada entre el pasado y el futuro —parafraseando el título del conocido ensayo de Hannah Arendt (2016)—, la educación, como institución social secular, mira hacia el pasado en tanto que es la encargada de transferir a las nuevas generaciones los saberes consolidados, así como los valores que constituyen las bases compartidas de la herencia cultural y moral. Pero, al mismo tiempo, está comprometida con la preparación del futuro al servicio de una sociedad que reconoce su papel decisivo y espera de ella, cada vez

con mayor intensidad, que acierte en su misión y en su compromiso.

A la luz de lo que sabemos sobre la historia institucional de ese movimiento de reforma curricular, el enfoque por competencias, efectivamente, mira al futuro en la medida en que supone una de las contribuciones mayores de la educación a la preparación de la sociedad para atender, acertadamente, tales desafíos.

La educación española, por su integración en la Unión Europea y en su condición de miembro de otras organizaciones multilaterales con competencias en educación, no ha sido ajeno a dicho movimiento. Desde las primeras referencias a las competencias, producidas en la Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), en su preámbulo, las sucesivas leyes orgánicas han abordado, con menor o mayor amplitud y acierto, un enfoque del currículo por competencias. Pero sea por cuestiones relativas a su concepción, a su

implementación o ambas, y por los ya tradicionales efectos deconstructivos de la alternancia política en España sobre sus reformas educativas, lo cierto es que ese movimiento no ha arraigado suficientemente entre nosotros.

La reciente 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 emprendido su concreción mediante el correspondiente desarrollo normativo que alcanza ya, en términos prácticos, al currículo. Por tal motivo, resulta oportuno ahora proceder a su análisis. Esa es la finalidad del presente trabajo en el que, en primer lugar, se procederá a describir algunos de los antecedentes institucionales de ese movimiento de reforma curricular. En segundo lugar, se explicitará la componente humanista de dicho movimiento que no pierde su conexión con la llamada «educación liberal», aun cuando amplíe su perspectiva. En tercer lugar, se describirán algunos elementos de la controversia ideológica a propósito de este nuevo enfoque del currículo y su plasmación en el desarrollo de la LOMLOE. En cuarto lugar, se efectuará un análisis crítico sobre la base conceptual de la nueva estructura y se señalarán sus limitaciones. En quinto lugar, se fijará la atención en el papel central de la evaluación de los aprendizajes, para, a continuación, cerrar el texto con una sucinta conclusión.

## 2. Algunos antecedentes institucionales

El año 2001 veía la luz la culminación del proyecto *DeSeCo* (Definition and Selection of Competences) de la OCDE que puede ser

considerado como el inicio, en el plano propiamente institucional, de un movimiento que solo algunos años después serviría de soporte e inspiración para un enfoque renovado de los currículos escolares.

Cabe destacar dos rasgos característicos de dicho proyecto. El primero estriba en la magnitud del correspondiente esfuerzo organizativo y de cooperación internacional, que sobrepasó el plano puramente académico de sus antecedentes para alcanzar al ámbito de la política transnacional y de su aplicación (Rychen y Salganik, 2006). El segundo consiste en su dominio de validez, que sobrepasa el mundo de la educación escolar para insertarse en el paradigma del *lifelong learning*, o de la formación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida (OCDE, 2001a; López Rupérez, 2012).

Es en este contexto institucional en el que el proyecto *DeSeCo* serviría de punto de arranque para la posterior introducción, en los países desarrollados, de reformas curriculares centradas en el enfoque por competencias (D.O.U.E., 2006; Dede, 2010; Voogt y Pareja Roblin, 2012; OECD, 2018a, 2018b).

F. E. Weinert, uno de los académicos que contribuiría significativamente a la dirección del proyecto, caracterizaba en sus inicios el concepto de competencia en los siguientes términos:

El constructo teórico de la competencia en la acción combina, de forma integrada en un sistema complejo, esas habilidades intelectuales, conocimientos de contenido específico, habilidades cognitivas, estrategias es-

pecíficas de un determinado ámbito, rutinas y subrutinas, tendencias motivacionales, sistema de control de la voluntad, orientaciones personales del valor y comportamientos sociales (Weinert, 1999, p. 10).

Más adelante, y con ocasión de la presentación en París, de los trabajos finales, los ministros de Educación de los países miembros acuñaron en su declaración el concepto de competencia, de forma sintética, en los términos siguientes:

El desarrollo sostenible y la cohesión social dependen críticamente de las competencias de todos los miembros de nuestra población, entendiendo por competencias el conocimiento, las habilidades, las actitudes y los valores (comunicado final de la reunión de ministros de Educación, OCDE, 2001b).

A través de los mecanismos de influencia de la OCDE sobre la Unión Europea —hay que recordar que la mayor parte de los países miembros que se sientan en los diferentes consejos y comités de la OCDE lo son también de la Unión— ese mismo concepto y esa misma preocupación alimentaron, en el ámbito propiamente escolar, el *Marco Europeo de Competencias Clave* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2006; 2018) que se propagaría, de uno u otro modo, hacia los estados miembros (Eurydice, 2012; Voogt y Pareja Roblin, 2012).

### 3. Por un enfoque humanista

Aun cuando el enfoque del currículo por competencias, adoptado por la UE, es en parte deudor de la visión prospectiva de los empresarios y de las compañías tecnológicas sobre los desafíos del futuro (Kai-

ramo, 1989; Voogt y Pareja Roblin, 2012), es asimismo heredero de esa concepción más amplia, de carácter humanista, plasmada en el Informe Delors (Delors, 1996) a través de sus cuatro grandes principios: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. Dicha visión —en parte prospectiva, en parte normativa— sobre la educación del futuro ha sido integrada en el concepto de competencia, más arriba citado, y ha inspirado tanto el marco europeo como su justificación racional. Esa aproximación supone, de hecho, una concepción ampliada del enfoque estrictamente académico de la educación, en la medida en que incorpora al currículo, junto con el conocimiento, otros aspectos que ya estaban presentes en el pasado siglo, pero no de forma tan explícita y tan sistemática.

En el ámbito de lo cognitivo, la noción de competencia ha situado los aprendizajes —y consiguientemente las enseñanzas— en un estadio más elevado en la jerarquía del conocimiento y de su manejo. En general, y particularmente en materias suficientemente formalizadas, la aplicación del conocimiento requiere el dominio de los conceptos, lo cual comprende la asimilación de sus procedimientos y reglas de uso sin los cuales dicho dominio resulta inefectivo e insuficiente. Esa ampliación del marco cognitivo es lo que se ha dado en llamar «aprendizaje profundo» —o más profundo—; concepto tributario de la psicología cognitiva y de la inteligencia artificial (López de Mántaras, 1989; Sawyer, 2008; Luckin e Issroff, 2018), y que comporta representaciones profundas del conocimiento en la mente del estudiante. Dichas representaciones se caracte-

rizan tanto por su riqueza semántica como por su aplicabilidad (López Rupérez, 1994, 2020). Como ha señalado, entre otros, Webb (1997) el grado de profundidad del conocimiento puede manifestarse en una variedad de dimensiones, tales como el nivel de complejidad cognitiva de la información que se espera dispongan los alumnos, su capacidad de transferencia a situaciones diversas, su facilidad para efectuar generalizaciones, o la cantidad de conocimiento previo necesario para captar las ideas.

En una línea similar se pronunciaron —poco después de la publicación de la primera versión del Marco Europeo de las Competencias Clave— los Consejos Escolares Autonómicos y del Estado en su XVI-II Encuentro (Bilbao, 2008) en un texto que, por su claridad, merece la pena traer a colación:

[...] Después de todo, el *saber hacer* —esa capacidad para aplicar un conocimiento conceptual en diferentes contextos cuyo desarrollo es característico del enfoque por competencias— supone la movilización de capacidades cognitivas de orden superior, tales como analizar, interpretar, aplicar, predecir, etc. Pero esas habilidades no pueden desvincularse de los contenidos y de los aprendizajes específicos en los que se apoyan, sino que han de ser la decantación, el precipitado de ese conocimiento conceptual sin el cual la aplicación del nuevo enfoque en un contexto escolar resulta, desde el punto de vista de los procesos mentales, simplemente inviable. El desafío básico consiste en ser más efectivos en los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en la elaboración y aplicación sistemática de nuevos procedimientos organizativos y de nuevas herramientas didácticas capaces

de llevar a todos los escolares a ese escalón superior en el uso del conocimiento (p. 17).

En lo esencial, esta es también la orientación asumida por las compañías tecnológicas en sus recomendaciones sobre cómo preparar a las nuevas generaciones, a través de la educación, para los desafíos del futuro en materia de empleabilidad, lo que explica, en parte, la presencia de ese componente utilitarista del desarrollo del currículo por competencias (Voogt y Pareja Roblin, 2012; López Rupérez, 2020).

Pero, al lado de esta dimensión pragmática, propia de las habilidades, el enfoque del currículo por competencias extiende su visión a esas otras componentes, de actitudes y de valores, que suponen, de hecho, la traducción en la escuela —de un modo organizado y sistemático— del aprender a ser y el aprender a vivir juntos, presentes en el Informe Delors. Como hemos descrito con mayor detalle en otro lugar (López Rupérez, 2020), en las últimas décadas, esta circunstancia se está viendo fortalecida por al menos cuatro vectores positivos de influencia que, a pesar de su naturaleza heterogénea, operan de un modo convergente: el impulso moralista clásico, el movimiento de la educación del carácter, la importancia creciente de las habilidades no cognitivas y las exigencias de la empleabilidad en el siglo XXI.

Juan Carlos Tedesco (1995) —reputado académico, ministro de Educación de Argentina, y nada sospechoso de asumir una orientación de la educación de corte neoliberal—, desde una reflexión amplia sobre

el fenómeno educativo, en las postrimerías del pasado siglo afirmaba lo siguiente:

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

Y es que, adentrados ya en el presente siglo, lo que observamos, desde el punto de vista de los fines de la educación, no es otra cosa que un entremezclamiento mayúsculo entre conocimientos, habilidades y actitudes y valores, necesarios todos ellos para una educación que prepare con acierto el futuro de las nuevas generaciones. Ese entremezclamiento viene, a la postre, a revalorizar algunos de los aspectos de una «educación liberal». Se entiende por educación liberal una educación en los fundamentos, lo que implica una aproximación suficientemente completa a nuestra herencia cultural, intelectual y moral, el desarrollo de amplios marcos de referencia, del respeto por los hechos, de habilidades para organizar y utilizar el conocimiento, del espíritu crítico y del pensamiento claro, particularmente en la educación secundaria (López Rupérez, 2014).

Esta visión de la educación liberal no puede ser más oportuna en un contexto

como el actual, de cambios rápidos, de incertidumbre en los planos personal y social, de confusión y ambigüedad; en definitiva, de complejidad. Contexto del que la globalización, la revolución digital y sus interacciones son, en buena medida, responsables (López Rupérez, 2021). Justamente los rasgos de dicho contexto están en la base misma de la justificación dada por la Unión Europea a su apuesta por un enfoque del currículo basado en competencias (D.O.U.E, 2006, 2018) y apelan a algunas de las características de esa educación liberal que hagan viables los principios formulados en el citado informe de la UNESCO (Delors, 1996); en particular, los del saber ser y saber vivir juntos.

Una aproximación humanista de las enseñanzas facilita el desarrollo, a partir de las diferentes disciplinas, tanto del ámbito de lo cognitivo, como de las habilidades no cognitivas (Kautz et al., 2014), de las actitudes y los valores. Y es que el enfoque característico de la educación liberal resulta imprescindible para vincular al individuo en formación a una tradición de pensamiento y de cultura, que es la suya; para dotarlo por este medio de una estabilidad personal, de una orientación propia, de una autonomía intelectual y de una capacidad moral que le permitan desenvolverse, con algunas garantías, en ese nuevo contexto tan complejo y, por ende, tan incierto en el que habrá de discurrir su existencia. Todo ello pone de manifiesto hasta qué punto diferentes elementos componentes de un enfoque del currículo por competencias se entroncan con la llamada educación liberal.

#### 4. Algunos elementos para una controversia ideológica

Desde la definición de la primera versión del Marco Europeo de las Competencias Clave (D.O.U.E, 2006), algunos sectores de la academia en España han manifestado sus prevenciones con respecto a dicho enfoque por su orientación supuestamente neoliberal (Bolívar y Pereira, 2006), y han llegado a proscribir el academicismo como excluyente y selectivo y a desconfiar de un currículum centrado en los contenidos de las áreas, al identificarlo como responsable del fracaso en la educación obligatoria (Goñi, 2008). En coherencia con lo anterior, han postulado un enfoque sesgado de la noción de competencia que está centrado no en el conocimiento, sino en las habilidades.

La insuficiente concreción del enfoque de la LOMLOE —como corresponde a la elevada jerarquía normativa de una Ley Orgánica— se ha resuelto recientemente en su desarrollo. Así, la publicación del Proyecto de real decreto por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria y sus anexos (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021) asumen una concepción del currículo que se inspira formalmente en el marco de referencia europeo de las competencias clave, pero que es tributaria de una apropiación del concepto de competencia sesgada hacia algunas habilidades y actitudes, de carácter personal y social y naturaleza no cognitiva. Tal y como se explicita en la página 2 del Anexo I «Perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica», dichas habilidades adquieren una preponderancia acentuada y

evidente en la propia formulación del *Perfil de salida*, concepto central a la hora de especificar las competencias clave que se espera hayan adquirido los alumnos al completar la enseñanza básica para «responder a los principales desafíos a los que deberá hacer frente a lo largo de su vida».

Y es la respuesta a tales desafíos, vinculados a la adquisición de esos aprendizajes no cognitivos, lo que hace necesario, según la norma, disponer de «los conocimientos, destrezas y actitudes que subyacen a las competencias clave». Sin embargo, se otorga, en este texto introductorio —aunque destinado a fijar la orientación general de dicha norma— una prioridad clara a ciertas habilidades, actitudes o valores que subordinan lo cognitivo a determinados aprendizajes en los ámbitos personal y social. Se advierte, por tanto, una cierta continuidad ideológica con esos planteamientos que desconfían del conocimiento y se alejan de los principios inspiradores de una educación liberal.

Este enfoque contrasta, además, con los énfasis de las Recomendaciones de 22 de mayo de 2018 del Consejo de la Unión Europea (D.O.U.E, 2018) a este respecto, y, en particular, con la segunda que está más directamente referida al sistema educativo (p. C 189/4). Si se trata de referirse a los desafíos de los jóvenes, la Unión Europea se manifiesta, asimismo, en los considerandos de forma bien diferente a la expresada en el Proyecto de real decreto antes citado. Por ejemplo, en el Considerando 2 establece lo siguiente:

Las personas necesitan un conjunto adecuado de capacidades y competencias para mantener su actual nivel de vida, sostener unas tasas de empleo elevadas y fomentar la cohesión social teniendo presente la sociedad y el mundo del trabajo del mañana. Ayudar a las personas de toda Europa a que adquieran las capacidades y competencias necesarias para el desarrollo personal, la salud, la empleabilidad y la inclusión social contribuye a reforzar la resiliencia de Europa en un momento de rápidos y profundos cambios (p. C 189/1).

Y en el Considerando 7, el Consejo razona en los siguientes términos:

En la economía del conocimiento, memorizar hechos y procedimientos es clave, aunque no suficiente para el progreso y el éxito. Las capacidades, como la resolución de problemas, el pensamiento crítico, la habilidad para cooperar, la creatividad, el pensamiento computacional o la autorregulación, son más esenciales que nunca en nuestra sociedad en rápido cambio. Se trata de herramientas para lograr que lo que se ha aprendido funcione en tiempo real, para generar nuevas ideas, nuevas teorías, nuevos productos y nuevos conocimientos (p. C 189/2).

Si bien es cierto que en la formulación de las competencias clave, el Proyecto de real decreto desciende, por fuerza, a la orientación genérica del marco europeo de referencia, en la literalidad del texto se pretende evitar su contradicción con las prioridades del Perfil de salida, antes citadas, mediante una justificación del siguiente tenor:

[...] la Recomendación se refiere al aprendizaje permanente que debe producirse a lo largo de toda la vida, mientras que el Perfil remite a un momento preciso y limitado del desarrollo personal, social y formativo del alumnado: la etapa de la enseñanza básica (Anexo I, p. 3).

Parece ignorarse aquí el cambio conceptual y metodológico que, a partir de la orientación típica de la educación de adultos, supuso la introducción del nuevo paradigma del *lifelong learning* (OECD, 2001); concepción esta que toma en consideración las diferentes etapas formativas del individuo, así como sus interacciones o interdependencias (López Rupérez, 2012), y que preside los enfoques de la Unión Europea en materia educativa.

## 5. Incoherencias en la estructura

En el Proyecto de real decreto antes citado, y en su Anexo 1, el desarrollo del currículo se articula, en un nivel de concreción común a las diferentes áreas, ámbitos o materias, en los siguientes conceptos básicos, encajados formalmente, y que han sido reordenados para esta ocasión de lo general a lo particular para facilitar una mejor comprensión:

- *Competencias clave*. Se definen como los «desempeños que se consideran imprescindibles para que el alumnado pueda progresar con garantías de éxito en su itinerario formativo», y que «suponen la adaptación al sistema educativo español de las competencias clave definidas en el marco de referencia europeo».



- *Perfil de salida*. Alude, por su propia denominación, a los niveles formativos de fin de la etapa obligatoria. Según el texto oficial, «el perfil identifica y define las competencias clave que se espera que los alumnos y alumnas hayan desarrollado al completar esta fase de su itinerario formativo».
- *Descriptorios operativos* de las competencias clave en la enseñanza básica. Son elementos «a partir de los cuales se concretan las competencias específicas de cada área, ámbito o materia» y encarnan una «dimensión aplicada de las competencias clave».
- *Saberes básicos*. Descienden a la formulación típica de un programa escolar y son considerados, en el texto oficial, como «conocimientos, destrezas y actitudes que constituyen los contenidos propios de una materia o ámbito cuyo aprendizaje es necesario para la adquisición de las competencias específicas».
- *Competencias específicas*. Corresponden a desempeños del alumnado en cada área, ámbito o materia y «cuyo abordaje requiere de los saberes básicos».
- *Criterios de evaluación*. Pretenden especificar lo que se ha de evaluar. Según el texto oficial son «referentes que indican los niveles de desempeño esperados en el alumnado en las situaciones o actividades a las que se refieren las competencias es-

pecíficas de cada materia o ámbito en un momento determinado de su proceso de aprendizaje».

A pesar de la pretensión evidente de otorgar al nuevo currículo un carácter estructurado, un análisis en detalle de su contenido revela una materialización deficiente de dicho propósito, por las siguientes razones:

a) Se advierte un solapamiento entre categorías clasificatorias que las hace, en ocasiones y en términos prácticos, difícilmente distinguibles. Así, por ejemplo, la definición oficial de los *saberes básicos*, como «conocimientos, destrezas y actitudes», es indistinguible de la noción de competencia desde la perspectiva tanto del marco europeo, como del de la OCDE (OECD 2018a, 2018b), solo que referida, en este caso, a una materia o ámbito específico. Se trata, por tanto, de competencias específicas. Hay una circularidad conceptual en los planteamientos que genera confusión, en cuanto que las competencias incluyen los saberes básicos que son, a su vez, competencias. Si bien el calificativo de específicas resuelve la circularidad, lo hace a costa de identificar ambos conceptos y hacerlos redundantes. Por otra parte, incluir en el contexto de la educación escolar la dimensión ética y personal de las competencias en la categoría de saberes resulta impropio en el plano epistemológico.

b) Algo similar sucede con los *descriptorios operativos* y las propias *competencias específicas*. Entendibles los *descriptorios operativos* como una suerte de puente entre las *competencias clave* y las *competencias espe-*

*cíficas*, lo cierto es que dichos descriptores quedan fuera del alcance de los criterios de evaluación, los cuales se refieren, expresamente, a las competencias específicas.

c) Los llamados *descriptores operativos* poseen una escasa orientación operacional, es decir, vinculada a la medida, al estar formulados con un nivel de concreción insuficiente y, por ello, inadecuado para recibir esa denominación. Por ejemplo, el descriptor operativo CCL5 de la Competencia en Comunicación Lingüística se formula en los términos siguientes:

Pone sus prácticas comunicativas al servicio de la convivencia democrática, la gestión dialogada de los conflictos y la igualdad de derechos de todas las personas, detectando los usos discriminatorios de la lengua, así como los abusos de poder a través de la misma, para favorecer un uso no solo eficaz sino también ético del lenguaje (Anexo II, p. 5).

El empleo aquí del término «operativo» genera una cierta confusión conceptual, habida cuenta de la larga tradición de uso de dicho término –o de su sinónimo, operacional– en educación; uso que está vinculado a definiciones no ambiguas de conceptos o de objetivos que facilitan la evaluación (Bloom et al., 1971). Sin embargo, en este caso, los descriptores operativos tienen una naturaleza mucho más descriptiva que operacional.

d) Los *criterios de evaluación* poseen un carácter orientativo y son, por tal motivo, de difícil interpretación a la hora de determinar, de un modo inequívoco o no ambiguo, los desempeños de los alumnos al concluir la enseñanza básica. Así, por

ejemplo, el criterio de evaluación 1.1 correspondiente a la Competencia específica 1 de la materia Biología y Geología, se formula en los términos siguientes:

Analizar conceptos y procesos relacionados con los saberes de Biología y Geología interpretando información en diferentes formatos (modelos, gráficos, tablas, diagramas, fórmulas, esquemas, símbolos, páginas web...), manteniendo una actitud crítica y obteniendo conclusiones fundamentadas. (Anexo II, p. 21)

Por otra parte, poseen con frecuencia un enfoque difícilmente distinguible del de los *descriptores operativos*.

e) Una cuestión no menor es la que suscita, tal y como está planteado, el *perfil de salida*. De acuerdo con su definición, se adscribe a la genealogía conceptual de los *estándares de aprendizaje* en tanto que formulaciones no ambiguas de lo que los alumnos han de saber y saber hacer al concluir un ciclo o etapa (Pont, 2014; p. 19). Lo cierto es que el perfil de salida se materializa en un conjunto de colecciones de descriptores operativos, que se citan de un modo sistemático al finalizar la descripción de cada competencia específica. Por tal motivo, la definición del *perfil de salida* para la enseñanza básica adolece de ese carácter abierto y escasamente operacional antes descrito para los descriptores operativos; es decir, no orienta lo suficiente y admite una pluralidad de valoraciones.

## 6. La cuestión de la evaluación

La problemática de la evaluación constituye uno de los problemas que plantea el

enfoque del currículo por competencias y que son reconocidos internacionalmente (National Research Council, 2001; Gordon et al. 2009; Soland et al., 2013; Lamb et al., 2017; Vista et al. 2018; OCDE, 2018b). Existe un amplio consenso entre los especialistas a la hora de considerar que la evaluación de las competencias para el siglo XXI está tan solo en sus inicios; o, en palabras de Care et al. (2016), «nuestra capacidad para evaluar destrezas sociales y cognitivas complejas está en su infancia» (p. 262). Sin embargo, la trascendencia individual, social y política que comporta la evaluación educativa, en las diferentes escalas o niveles del sistema, hace de este tema una cuestión nuclear a la hora de concebir e implementar dicho enfoque curricular en el ámbito escolar<sup>1</sup>.

Las múltiples finalidades de la evaluación requieren para su logro el que esta sea válida y fiable; es decir, que mida lo que se quiere evaluar y que lo mida bien. Estas exigencias de la evaluación escolar se convierten en una cuestión de justicia y equidad cuando sus resultados han de asistir a los profesores en la toma de decisiones sobre la titulación, proceso que, como es bien sabido, tiene efectos académicos, administrativos y de futuro laboral y personal, sobre la vida de los alumnos. Sin embargo, análisis empíricos rigurosos han puesto de manifiesto la debilidad de los constructos de las competencias relativas a las actitudes y a los valores (Lamb et., 2017). De hecho, la propia OCDE ha tenido que renunciar a evaluarlos, a pesar de formar parte del marco global de competencias empleado en la última edición de PISA (OECD 2018a, 2018b). Esta rea-

lidad cuestiona la pertinencia del enfoque evaluativo del desarrollo curricular de la LOMLOE y, por ende, de algunos elementos de su arquitectura, a la vista de los análisis más arriba descritos. Parece como si esa ambigüedad en la determinación de los desempeños de los alumnos, que es típica de constructos insuficientemente determinados, se hubiera extendido también a otros bien definidos y que tradicionalmente si se saben evaluar.

## 7. Conclusión

Si bien es cierto que el enfoque del currículo por competencias constituye una orientación, ampliamente asumida, como propia de una educación para el siglo XXI (López Rupérez, 2020; Reimers et al. 2021), existe un consenso amplio sobre las dificultades que suscita su desarrollo efectivo: dificultades de implementación, debido a la novedad que plantea al profesorado una orientación más compleja y bastante más ambiciosa; dificultades de evaluación, al incorporar elementos de aprendizaje para cuya evaluación se carece de suficientes bases empíricas y experiencia práctica; y dificultades para su aceptación social, por el giro que supone respecto de una orientación más tradicional.

Por tales motivos, hubiera sido imprescindible disponer de una estrategia más realista que no desvirtuase el enfoque genuino del concepto de competencia, ni comprometiera la calidad de la formación de los alumnos que una correcta aplicación de dicho concepto comporta. Al menos una parte sustantiva de las críticas efectuadas al desarrollo curricular de la

LOMCE<sup>2</sup> (López Rupérez, 2020), son de nuevo de aplicación a la LOMLOE, a la que se suma una carga ideológica reconocible que nos aleja de la orientación, en cuanto a sus fundamentos, del marco europeo de competencias clave.

De otra parte, el enfoque tan abierto, tanto de los perfiles de salida como de los criterios de evaluación, unido a la ampliación de las competencias de las Comunidades autónomas en el desarrollo curricular y a la flexibilización de los criterios de promoción y de titulación, no solo reducirán la función estructurante de la normativa básica, sino que, muy probablemente, incrementarán las desigualdades entre territorios, en cuanto a la consistencia de la formación que obtienen los alumnos a su paso por la enseñanza obligatoria.

Cerca de dos décadas después de que naciera el citado marco de referencia es posible que hayamos, nuevamente, errado en el camino. El futuro tendrá en esto la última palabra.

## Notas

<sup>1</sup> Para un análisis amplio de esta problemática véase (López Rupérez, 2020; cap. 6).

<sup>2</sup> Ley orgánica precedente a la LOMLOE.

## Referencias bibliográficas

- Arent, H. (2016). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Ediciones Península.
- Bloom B. S., Hastings, J. T. y Madaus, G. F. (1971). *Handbook on formative and summative evaluation of student learning [Manual sobre la evaluación formativa y sumativa del aprendizaje de los alumnos]*. Mc Graw-Hill Book Company.

- Bilbao (2008). *Las competencias educativas básicas. XVIII Encuentro de los Consejos Escolares Autonómicos y del Estado*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. <https://bit.ly/32civLR>
- Bolívar, A. y Pereyra, M. A. (2006). El Proyecto DeSeCo sobre la definición y selección de competencias clave. Introducción a la edición española. En D. S. Rychen y L. H. Salganik (Eds.), *Las competencias clave para el bienestar personal, social y económico* (pp. 1-13). Algibe.
- Care, E. y Luo, R. (2016). *Assessment of transversal competencies: Policy and practice in the Asia-Pacific region [Evaluación de las competencias transversales: política y práctica en la región de Asia-Pacífico]*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246590>
- Dede, C. (2010). Comparing frameworks for 21st century skills [Comparación de los marcos de competencias del siglo XXI]. En J. Bellanca y R. Brandt (Eds.), *21st century skills: Rethinking how students learn* (pp. 51-76). Solution Tree Press
- Delors, J. (Pres.) (1996). *La Educación encierra un tesoro*. Santillana & Ediciones UNESCO. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_spa)
- D.O.U.E. (Diario Oficial de la Unión Europea) (30 de diciembre de 2006). *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*. <https://bit.ly/3p940AV>
- D.O.U.E. (Diario Oficial de la Unión Europea) (4 de junio de 2018). *Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente*. <https://bit.ly/3pcfdRA>
- Eurydice (2012). *El desarrollo de las competencias clave en el contexto escolar en Europa: desafíos y oportunidades para la política en la materia*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. <https://bit.ly/3e7jkrF>
- Goñi, J. M. (2008). *El desarrollo de la competencia matemática*. Graó.
- Gordon, J., Halasz, G., Krawczyk, M., Leney, T., Michel, A., Pepper, D., Putkiewicz, E. y Wisniewski, J. (2009). *Key competences in Europe: Opening doors for lifelong learners across the school curriculum and teacher education [Com-*

- petencias clave en Europa: abrir las puertas al aprendizaje permanente en el currículo escolar y en la formación del profesorado*. CASE Network Reports, No. 87. Center for Social and Economic Research (CASE).
- Kairamo, K. (Ed.) (1989). *Education for life. A European strategy [La educación para la vida. Una estrategia europea]*. Butterworths & Round Table of European Industries.
- Kautz, T., Heckman, J. J., Diris, R., Weel, B. y Borghans, L. (2014). Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success [Fomentar y medir las habilidades: mejorar las habilidades cognitivas y no cognitivas para promover el éxito a lo largo de la vida]. *OECD Education Working Papers, 110*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19939019>
- Lamb, S., Maire, Q. y Doecke, E. (2017). *Key Skills for the 21st Century: an evidence-based review [Habilidades clave para el siglo XXI: una revisión basada en la evidencia]*. NSW Government. <https://pdfs.semanticscholar.org/723e/c36a531227a534d2cec629487bbc3d1ca428.pdf>
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). *Boletín Oficial del Estado, 307*, de 24 de diciembre de 2002, páginas 45188 a 45220.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se Modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado, 340*, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://bit.ly/3ra9FIr>
- López de Mántaras, R. (1989). Los sistemas expertos de segunda generación buscan el «conocimiento profundo». *Tendencias, 2* (10), 3.
- López Rupérez, F. (1994). *Más allá de las partículas y de las ondas. Una propuesta de inspiración epistemológica para la educación científica*. Ministerio de Educación y Ciencia. <https://bit.ly/3mikZPu>
- López Rupérez, F. (2012). La educación a lo largo de la vida en la Sociedad del Conocimiento. *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces, 7*, 11-29.
- López Rupérez, F. (2014). Educación liberal y enseñanza secundaria. *Nueva Revista, 149*, 18-31.
- López Rupérez, F. (2020). *El currículo y la educación en el siglo XXI. La preparación del futuro y el enfoque por competencias*. Narcea Ediciones.
- López Rupérez, F. (2021). *La gobernanza de los sistemas educativos. Fundamentos y orientaciones*. Narcea Ediciones – Stamp UCJC.
- Luckin, R. e Issroff, K. (2018). *Future of education and skills 2030: Conceptual learning*. EDU/EDPC(2018)45/ANN2. OECD. <http://www.oecd.org/education/2030/Education-and-AI-preparing-for-the-future-AI-Attitudes-and-Values.pdf>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021). *Proyecto de real decreto por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria*. <https://bit.ly/3GRsOUa>
- National Research Council (2001). *Knowing what students know: The science and design of educational assessment [Saber lo que los alumnos saben: la ciencia y el diseño de la evaluación educativa]*. Committee on the foundations of assessment. J. W. Pellegrino, N. Chudowsky y R. Glaser (Eds.). Board on Testing and Assessment, Center for Education. Division of Behavioural and Social Sciences and Education. The National Academies Press.
- OCDE (2001a). *Analyse des politiques d'éducation [Análisis de la política educativa]*. Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2001b). *Comunicado final de la reunión de Ministros de Educación de la OCDE 2001*. OCDE.
- OCDE (2018a). *The future of education and skills. Education 2030 [El futuro de la educación y las competencias. Educación 2030]*. <https://bit.ly/3J3NkTt>
- OCDE (2018b). *Preparing our youth for an inclusive and sustainable world. The OECD PISA Global Competence Framework [Preparar a nuestros jóvenes para un mundo inclusivo y sostenible. El marco de competencias globales de PISA de la OCDE]*. <https://bit.ly/3Fj5tus>
- Pont, B. (2014). Learning standards, teaching standards and standards for school principals: A comparative study [Normas de aprendizaje, normas de enseñanza y normas para los directores de escuela: un estudio comparativo].

- OECD Education Working Papers, 99. <https://doi.org/10.1787/5k3tsjqtp90v-en>.
- Reimers, F. M. (2021). *Reformas educativas del siglo XXI para un aprendizaje más profundo. Una perspectiva internacional*. Narcea Ediciones-Stamp UCJC.
- Rychen, D. S. y Salganik, L. H. (Eds.) (2006). *Las competencias clave para el bienestar personal, social y económico*. Ed. Aljibe.
- Sawyer, R. K. (2008). Optimizing learning: Implications of learning sciences research [Optimización del aprendizaje: implicaciones de la investigación en ciencias del aprendizaje]. En *Innovating to Learn. Learning to Innovate* (pp. 45-65). OECD Publishing.
- Soland, J., Hamilton, L. S. y Stecheret, B. M. (2013). *Measuring 21st Century Competencies Guidance for Educators [Medición de las competencias del siglo XXI: Guía para educadores]*. Asia Society y RAND Corporation. <https://asiasociety.org/files/gcen-measuring21cskills.pdf>
- Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo*. Anaya.
- Vista, A., Kim, H. y Care, E. (2018). *Use of data from 21st century skills assessments: Issues and key principles [Uso de los datos de las evaluaciones de las competencias del siglo XXI: Cuestiones y principios clave]*. Center for Universal Education at the Brookings Institution. <https://brook.gs/32ipz9e>
- Voogt, J. y Pareja Roblin, N. (2012). A comparative analysis of international frameworks for 21st century competences: Implications for national curriculum policies [Un análisis comparativo de los marcos internacionales para las competencias del siglo XXI: implicaciones para las políticas curriculares nacionales]. *Journal of Curriculum Studies*, 44 (3), 299-321.
- Webb, N. L. (1997). *Criteria for alignment of expectations and assessments in mathematics and science education. Research Monograph 8 [Criterios para alinear las expectativas y las evaluaciones en la enseñanza de las matemáticas y las ciencias. Estudio monográfico de investigación 8]*. Council of Chief State School Officers and National Institute for Science Education.
- Weinert, F.W. (1999). *Concepts of competence. Definition and selection of competencies. Theoretical and conceptual foundations (DeSeCo) [Conceptos de competencia. Definición y selección de competencias. Fundamentos teóricos y conceptuales]*. OECD/SFSO/NCES.

## Biografía del autor

**Francisco López Rupérez** es Doctor en Ciencias Físicas y Catedrático de Instituto de Educación. Actualmente, es Director de la Cátedra de Políticas Educativas de la Universidad Camilo José Cela. Ha sido Director del Liceo Español de París, Director General de Centros Educativos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretario General de Educación y Formación Profesional de dicho Ministerio y Presidente del Consejo Escolar del Estado. Autor de una docena de libros y un centenar de publicaciones en revistas españolas y extranjeras.

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

# Sumario \*

## Table of Contents \*\*

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

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

#### Francisco López Rupérez

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

3

### Estudios y ensayos *Studies and essays*

#### Francisco Esteban Bara y Fernando Gil Cantero

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

13

#### José Luis Gaviria y David Reyero

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

31

#### Francisco López Rupérez

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

55

#### José Luis Martínez López-Muñiz

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

69

#### Charles L. Glenn

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

85

#### José Adolfo de Azcárraga

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

111

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

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

## Investigaciones y propuestas *Testing and proposals*

---

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

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

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

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

## Reseñas bibliográficas

---

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

## Informaciones

---

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



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

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid



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

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

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

### Abstract:

The competency-based curriculum approach is an international focus that embodies a trait which is widely shared around the world in today's educational scenario. It is deemed a response to the challenges faced by societies today, in the era of modern globalisation and the fourth industrial revolution. In Spain, the recently passed Organic Law Amending the Law on Education (hereinafter, LOMLOE) has developed legislation that is now reaching the curriculum. Therefore, it is appropriate to analyse such legislation. This is the purpose of this paper, which describes some of the institutional history behind this curriculum reform movement; the humanistic component of the movement, which remains connected to so-called "liberal education" while broadening its perspectives, is specified; certain elements

of the ideological controversy around this new curricular approach and its rendering in the new law are described; a critical analysis of the conceptual foundations of the new structure is made and its limitations are indicated; attention is drawn to the central role of evaluation of learning outcomes and the paper ends with a succinct conclusion.

**Keywords:** competency, curriculum, educational reform, educational legislation, education quality.

### Resumen:

El enfoque del currículo por competencias constituye una orientación internacional que encarna un rasgo del actual panorama educativo, ampliamente compartido alrededor del

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

Revision accepted: 2022-12-14.

This is the English version of an article originally printed in Spanish in issue 281 of the **revista española de pedagogía**. For this reason, the abbreviation EV has been added to the page numbers. Please, cite this article as follows: López Rupérez, F. (2022). El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE | *The competency-based curriculum approach. An analysis of the LOMLOE*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 55-68. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-05>  
<https://revistadepedagogia.org/>

mundo. Es considerado como una de las respuestas a los desafíos que, en la era de la moderna globalización y de la cuarta revolución industrial, se les plantean a las sociedades actuales. En España, la reciente 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 emprendido el desarrollo normativo que alcanza ya al currículo. Por tal motivo, resulta oportuno proceder a su análisis. Esa es la finalidad del presente trabajo en el que se describen algunos de los antecedentes institucionales de ese movimiento de reforma curricular; se explicita la componente humanista de dicho movimiento

que no pierde su conexión con la llamada «educación liberal», aun cuando amplíe su perspectiva; se describen algunos elementos de la controversia ideológica, a propósito de este nuevo enfoque del currículo y su plasmación en el desarrollo de la nueva Ley; se efectúa un análisis crítico sobre la base conceptual de la nueva estructura y se señalan sus limitaciones; se fija la atención en el papel central de la evaluación de los aprendizajes, y se cierra el texto con una sucinta conclusión.

**Descriptor:** competencia, currículo, reforma educativa, legislación educativa, calidad de la educación.

## 1. Introduction

The competency-based curriculum approach is an international focus that, with its different nuances, embodies a trait which is widely shared around the world in today's educational scenario. It is deemed a response to the challenges faced by societies today, in the era of modern globalisation and the fourth industrial revolution.

Located between the past and the future — to paraphrase the title of the well-known essay by Hannah Arendt (2016) — education, as a secular social institution, looks toward the past in its capacity as the institution entrusted with transferring consolidated knowledge and the values that represent the common ground of cultural and moral heritage to new generations. At the same, however, it is committed to preparing for the future to serve society, which acknowledges its decisive

role while also expecting, with increasing intensity, that it will succeed in its mission and commitment.

In light of what is now known about the institutional history of that curricular reform movement, the competency-based approach effectively looks toward the future in that it represents one of the greatest contributions that education has made to preparing society to properly cope with these challenges.

As a member of the European Union and of other multilateral organisations competent for education, the Spanish educational system has not been indifferent to this movement. Ever since the first references to competencies were made in Organic Law 10/2002, of 23 December, on Educational Quality (LOCE, Spanish acronym), the successive organic laws

have addressed a competency-based curriculum approach with various degrees of detail and success. But whether due to matters of conception, implementation or both, and to the deconstructive effects on educational reforms that are now customary in the political rotation in Spain, the fact is that this movement has not taken a strong enough hold in this country.

The recent Organic Law 3/2020, of 29 December, amending Organic Law on Education 2/2006, of 3 May (referred to herein by its Spanish acronym, LOMLOE), sets out to define this movement by developing legislation that is now reaching the curriculum, in practical terms. Therefore, it is appropriate to analyse such legislation at this time. This is the purpose of this paper, which starts by describing some of the institutional history behind this curriculum reform movement. Secondly, the humanistic component of the movement, which remains connected to so-called “liberal education” while broadening its perspectives, is discussed. Thirdly, certain elements of the ideological controversy around this new curricular approach and its rendering in the LOMLOE are described. Next, a critical analysis of the conceptual foundations of the new structure is made and its limitations are indicated. Finally, attention is drawn to the central role of evaluation of learning outcomes and then the paper ends with a succinct conclusion.

## 2. Some institutional background

In 2001, the OECD put the final touches on the *DeSeCo* (Definition and Selection of Competencies) project, which can be

considered the starting point, at the fully institutional level, of a movement that just a few years later would provide the foundations and inspiration for a renewal in the focus of school curricula.

Two characteristic features of this project should be highlighted. The first lies in the magnitude of the corresponding effort in terms of organisation and international cooperation, moving beyond the purely academic realm of its predecessors to step into the arena of transnational politics and application thereof (Rychen and Salganik, 2006). The second consists in its field of validity, exceeding the world of school education to take root in the paradigm of *lifelong learning* (OECD, 2001a; López Rupérez, 2012).

Within this institutional context, the *DeSeCo* project would be the launching pad for the subsequent introduction of curricular reforms in developed countries, focusing on the competency approach (OJEU, 2006; Dede, 2010; Voogt & Pareja Roblin, 2012; OECD, 2018a, 2018b).

F. E. Weinert, one of the scholars that contributed significantly to the direction of the project, originally defined the concept of competency in the following terms:

The theoretical construct of action competence comprehensively combines those intellectual abilities, content-specific knowledge, cognitive skills, domain-specific strategies, routines and subroutines, motivational tendencies, volitional control systems, personal value orientations, and

social behaviours into a complex system. (Weinert, 1999, p. 10)

Later, when the final work was presented in Paris, the education ministers of the member countries summarised the concept of competency in the following terms in their declaration:

Sustainable development and social cohesion depend critically on the competencies of all of our population — with competencies understood to cover knowledge, skills, attitudes and values. (final communiqué of the meeting of education ministers, OECD, 2001b)

Through the OECD's mechanisms of influence over the European Union — it should be recalled that most of the member countries that take part in the councils and committees of the OECD are also members of the EU — this same concept and concern also prompted, strictly in relation to schools, the *European Reference Framework of Key Competences* (Official Journal of the European Union, 2006, 2018), which would spread in one way or another to the Member States (Eurydice, 2012; Voogt and Pareja Roblin, 2012).

### 3. Fostering a humanistic approach

Although the competency-based curriculum approach adopted by the EU owes some of its forward-looking vision to technology companies and entrepreneurs in relation to the challenges of the future (Kairamo, 1989; Voogt and Pareja Roblin, 2012), it has also inherited that broader conception of a humanistic nature set out in the four main principles of the Delors

Report (Delors et al., 1996): learning to know, learning to do, learning to live together and learning to be. This vision — part forecast, part regulation — of the education of the future has been integrated into the concept of competency mentioned above, and has inspired both the European framework and its rational justification. In fact, that approach represents an expanded conception of the strictly academic focus on education in that it includes other aspects in the curriculum, beyond knowledge, that were present in the past century but not explicitly or systematically.

In the cognitive field, the notion of competency has placed learning, and therefore also teaching, at a higher level in the hierarchy of knowledge and its use. In general, particularly in more standardised subjects, the application of knowledge requires a command of the concepts, which entails comprehending the related procedures and rules of use, without which said command is ineffective and insufficient. This expansion of the cognitive framework has been referred to as “deep learning”, or deeper learning, a concept that stems from cognitive psychology and artificial intelligence (López de Mántaras, 1989; Sawyer, 2008; Luckin and Issroff, 2018) and entails deep representations of knowledge in the student's mind. These representations feature both rich semantics and applicability (López Rupérez, 1994, 2020). As Webb (1997), among others, noted, the degree of depth of the knowledge may be expressed in a variety of dimensions, including the level of cognitive complexity of the information that students are expected to have, their capacity to transfer it to diverse situ-

ations, the ease of making generalisations or the amount of prior knowledge needed to grasp the ideas.

Shortly after the publication of the first version of the European Reference Framework of Key Competences, the Spanish Regional and National School Councils took a similar stance at their XVIII Meeting (Bilbao, 2008) in a text worth mentioning for its clarity:

(...) After all, *knowing how to do* — that ability to apply conceptual knowledge in different contexts, the development of which is characteristic of the competency-based approach — entails the mobilisation of cognitive capacities of a higher order such as analysing, interpreting, applying, predicting, etc. But these skills cannot be separated from the specific contents and learning on which they are based; rather, they should be the decanting or solidification of that conceptual knowledge without which it is simply not feasible to apply the new approach in an educational context, from the perspective of mental processes. The basic challenge consists in becoming more effective in the teaching and learning processes, in systematically creating and applying new organisational procedures and new didactic tools capable of bringing all students up to that higher level in the use of knowledge. (p. 17)

Essentially, this is also the focus taken by technology companies in their recommendations on how to prepare new generations, through education, for the challenges of the future in terms of employability, which partly explains the presence of that utilitarian component in the development of competency-based curric-

ula (Voogt & Pareja Roblin, 2012; López Rupérez, 2020).

However, beyond this pragmatic aspect related to skills, the vision of the competency-based curriculum approach extends to those other components related to attitudes and values, which actually represent an organised and systematic transfer of learning to be and learning to live together, as discussed in the Delors Report, into the school system. As described in greater detail elsewhere (López Rupérez, 2020), in recent decades this circumstance has been bolstered by at least four positive vectors of influence that, despite their diverse nature, act in a converging manner: the rise of classical moralism, the character education movement, the growing importance of non-cognitive skills and the employability demands in the 21<sup>st</sup> century.

Juan Carlos Tedesco (1995) — a well-reputed scholar and education minister from Argentina who could in no way be suspected of taking a neo-liberal approach to education — asserted the following after a profound reflection on the topic of education in the final years of the past century:

Modern companies arise as a paradigm of functioning based on full development of the best capacities of human beings. We may be facing an unprecedented situation in which the capacities needed for achievement in the productive process are the same as those required for the role of citizen and for personal development. (...) In the new production models, there is a possibility and a need to implement the same capacities as those required at the personal and social level (62-63).

Indeed, now that we are well into this present century, what we observe, from the perspective of the purposes of education, is a profound intermingling of knowledge, skills, attitudes and values, all of which are necessary in an education that can properly prepare the new generations for the future. In the end, this intermingling will serve to reassess some aspects of a “liberal education”. Liberal education in this context means an education in the fundamentals, which entails a sufficiently comprehensive approach to our cultural, intellectual and moral heritage, the development of broad frameworks of reference, respect for the facts, the ability to organise and use knowledge, a critical spirit and clear thinking, particularly in secondary education (López Rupérez, 2014).

This vision of liberal education could not be more appropriate in a context such as this one, involving swift changes, personal and social uncertainty, confusion and ambiguity; in sum, a complex scenario brought on, to a great extent, by globalisation, the digital revolution and its interactions (López Rupérez, 2021). The features of this scenario, precisely, lie at the very foundations of the justification offered by the European Union in its commitment to a competency-based curriculum approach (OJEU, 2006, 2018), invoking some of the characteristics of that liberal education that make the principles formulated in the aforementioned UNESCO report (Delors et al, 1996) feasible, namely learning to be and learning to live together.

A humanistic approach to teaching facilitates both cognitive development and the development of non-cognitive skills in the different subject matters (Kautz et al., 2014), as well as attitudes and values. In fact, the typical approach used in liberal education is essential for linking the person being educated to that person’s traditions of thought and culture and thus, to equip these individuals with personal stability, a unique direction, intellectual autonomy and a moral capacity that enable them to cope, with some certainty, within this complex, and therefore unforeseeable, new context in which they are to live. All of this highlights the extent to which different components of a competency-based curriculum approach are related to a so-called liberal education.

#### 4. Certain elements of the ideological controversy

Ever since the first version of the European Reference Framework of Key Competences (OJEU, 2006) was outlined, certain sectors of academia in Spain have expressed their misgivings with respect to this approach due to its allegedly neo-liberal focus (Bolívar and Pereira, 2006), and have even gone so far as to disregard academicism as exclusive and selective, to mistrust curricula focused on area contents and to identify it as being responsible for the failures of compulsory education (Goñi, 2008). In line with this, they have postulated a biased approach to the notion of competency that focuses not on knowledge but on skills.

The lack of specification in the approach of the LOMLOE — as is appropriate for an organic law which is high in the hierarchy of norms — was recently resolved in its enacting legislation. Thus, the draft version of the royal decree establishing the regulation and minimum teachings in Compulsory Secondary School and its annexes (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021) sets out a conception of the curriculum that is formally inspired by the European Reference Framework of Key Competences but actually stems from an appropriation of the concept of competency that places greater weight on certain personal and social skills and attitudes of a non-cognitive nature. As described on page 2 of Annex I ‘Outgoing profile of students upon completion of basic education’, these skills take on a marked prevalence that is evident in the very definition of the *Outgoing Profile*, a crucial concept in specifying the key competencies that students are expected to have acquired by the time they finish their basic education in order to “respond to the main challenges they will face throughout their lives”.

The response to these challenges, linked to the acquisition of said non cognitive learning, is, according to the legislation, what makes it necessary to have “the knowledge, skills and attitudes that lie beneath the key competencies”. However, this text, which is introductory but destined to provide general guidance for the aforementioned legislation, clearly prioritises certain skills, attitudes and values, rendering cognitive concepts sec-

ondary to certain types of personal and social learning. This denotes a certain ideological continuity with those approaches that mistrust knowledge and move away from the principles inspiring liberal education.

This approach also contrasts with the emphasis of the Council Recommendation of 22 May 2018, of the Council of the European Union (OJEU, 2018), in this regard and, in particular, with the second recommendation, most directly related to the educational system (p. C 189/4). When it comes to referring to the challenges of young people, the whereas clauses in this text by the European Union are also worded quite differently from the aforementioned draft royal decree. For example, Whereas Clause 2 states as follows:

People need the right set of skills and competences to sustain current standards of living, support high rates of employment and foster social cohesion in the light of tomorrow’s society and world of work. Supporting people across Europe in gaining the skills and competences needed for personal fulfilment, health, employability and social inclusion helps to strengthen Europe’s resilience in a time of rapid and profound change (C 189/1).

And in Whereas Clause 7, the Council reasons in the following terms:

In the knowledge economy, memorisation of facts and procedures is key, but not enough for progress and success. Skills, such as problem solving, critical

thinking, ability to cooperate, creativity, computational thinking, self-regulation are more essential than ever before in our quickly changing society. They are the tools to make what has been learned work in real time, in order to generate new ideas, new theories, new products, and new knowledge. (C 189/2)

While it is true that the definition of key competencies in the draft royal decree, of necessity, refers to the generic guidance of the European Reference Framework, the wording of the text attempts to prevent it from conflicting with the priorities of the aforementioned Outgoing Profile by offering justification worded as follows:

(...) the Recommendation refers to ongoing learning that takes place throughout one's lifetime, whereas the Profile specifies a precise, limited moment in students' personal, social and formative development: the basic education stage. (Annex I, p. 3)

The conceptual and methodological change prompted by the introduction of the new paradigm of *lifelong learning* (OECD, 2001) based on the typical focus of adult education is apparently ignored here. This concept takes into consideration all the formative stages of an individual and the interactions and interdependencies between them (López Rupérez, 2012), and gives prevalence to the European Union's approaches in terms of education.

## 5. Structural inconsistencies

In the aforementioned draft royal decree and Annex 1 thereto, curriculum development is divided into the following basic con-

cepts, which are formally pieced together and given the same degree of precision across the different areas, fields and subjects; they have been arranged here from more general to more specific to facilitate comprehension:

- *Key competencies*. They are defined as the “achievements that are considered essential in order for students to progress with ensured success in their formative path”, and they “entail the adaptation of the key competencies defined in the European reference framework to the Spanish educational system”.
- *Outgoing profile*. As the title indicates, this refers to the formative levels at the end of the compulsory stage. According to the official text, “the profile identifies and defines the key competencies that students are expected to have developed upon completion of this phase of their formative path”.
- *Operative descriptors* of the key competencies in basic education. These are elements “based on which the specific competencies of each area, field or subject are defined” and they embody an “applied dimension of the key competencies”.
- *Basic knowledge*. This reverts to the typical formulation of a school curriculum and, in the official text, is referred to as the “knowledge, skills and attitudes inherent to the content of a subject or field, which



must be learned in order to acquire the specific competencies”.

- *Specific competencies.* These are the achievements of the students in each area, field or subject, “which require basic knowledge so they can be accomplished”.
- *Evaluation criteria.* These aim to specify what should be evaluated. According to the official text, they are “benchmarks that indicate the levels of achievement expected of students in the situations or activities referred to in the specific competencies for each subject or setting at a certain time in the learning process”.

Despite the evident intention to give the new curriculum a structured nature, a detailed analysis of the contents of this section reveals that this aim is not sufficiently elaborated, for the following reasons:

a) An overlap between classification categories is seen that sometimes makes them hard to distinguish in practical terms. For example, the official definition of *basic knowledge* as “knowledge, skills and attitudes” is indistinguishable from the notion of competency from the perspective of both the European framework and that of the OECD (OECD 2018a, 2018b) except that, in this case, it refers to a specific subject or field. Thus, they are specific competencies. There is a conceptual circularity in the proposals that generates confusion because the competencies include basic knowledge that is, in turn, a competency. Although

the term ‘specific’ resolves the circularity issue, it does so at the expense of identifying both concepts and making them redundant. In addition, within the context of school education, including the ethical and personal dimension of competencies in the category of knowledge seems inappropriate at the epistemological level.

b) A similar situation is true for the *operative descriptors* and the *specific competencies* themselves. If the *operative descriptors* can be understood as a kind of bridge between the *key competencies* and the *specific competencies*, the fact is that these descriptors are beyond the scope of the evaluation criteria, which refer explicitly to the specific competencies.

c) These so-called *operative descriptors* provide little actual operational guidance because they are not defined with sufficient precision and therefore, they are inadequate to bear this name. For example, the operative descriptor CCL5 in Linguistic Communication Competency is described as follows:

Use their communication practices to foster democratic coexistence, managing conflict through dialogue and equal rights for all people, detecting discriminatory customs in language and abuses of power therein to encourage not only an effective but also an ethical use of language. (Annex II, p. 5)

The use of the term “operative” here generates certain conceptual confusion, bearing in mind the long tradition of

using this term, or its synonym “operational”, in education to refer to unambiguous definitions of concepts or objectives that facilitate evaluation (Bloom et al., 1971). However, in this case, the operative descriptors are much more descriptive than operational in nature.

d) The *evaluation criteria* offer mere orientation, thus rendering them difficult to interpret when it comes to unequivocally or unambiguously determining the students’ achievements by the end of the basic education stage. Thus, for example, evaluation criterion 1.1, related to specific competency 1 in the subject of biology and geology, is defined as follows:

Analysing concepts and processes related to knowledge of biology and geology, interpreting information in diverse formats (models, graphs, tables, diagrams, formulas, outlines, symbols, websites...), having a critical attitude and reaching well-founded conclusions. (Annex II, p. 21)

Moreover, their focus often makes them hard to distinguish from the focus of the *operative descriptors*.

No less relevant is the issue raised by the *outgoing profile*, as it is currently defined. According to its definition, it is linked to the conceptual genealogy of *learning standards* in the sense of unambiguous formulations of what the students must know and know how to do by the end of a cycle or stage (Pont, 2014; p. 19). The fact of the matter is that the outgoing profile is actually a set of col-

lections of operative descriptors, which are systematically mentioned at the end of the description of each specific competency. Therefore, the definition of *outgoing profile* for basic education lacks that open, barely operational, nature described above for the operative descriptors; in other words, it does not provide enough guidance and allows for a variety of assessments.

## 6. The issue of evaluation

The matter of evaluation is one of the problems raised and acknowledged internationally in relation to the competency-based curriculum approach (National Research Council, 2001; Gordon et al. 2009; Soland et al., 2013; Lamb et al., 2017; Vista et al. 2018; OECD, 2018b). There is broad consensus among specialists in considering that we are in the early stages of evaluation of competencies for the 21<sup>st</sup> century, or, in the words of Care et al. (2016), “our capacity to evaluate complex social and cognitive skills is in its infancy” (p. 262). However, the individual, social and political relevance entailed in educational evaluation at different stages or levels of the system makes this a core topic when creating and implementing this curricular approach in the school setting<sup>1</sup>.

In order to accomplish the multiple purposes of evaluation, it must be valid and reliable, that is, it must measure what needs to be evaluated and it must measure it properly. These requirements of educational evaluation become a matter of justice and fairness when

the results of the evaluations are used by teachers in decision-making on handing out diplomas; obviously, this process has academic and administrative effects and an impact on the job-related and personal future in the lives of the students. However, rigorous empirical studies have shown that the constructs of competencies are weak with regard to attitudes and values (Lamb et., 2017). In fact, even the OECD itself has been forced to give up evaluating them, despite the fact that they are part of the overall framework of competencies used in the latest edition of PISA (OECD 2018a, 2018b). This reality throws into question the advisability of the approach to evaluation in the curricular development of the LOMLOE and, consequently, of certain elements of its architecture, in light of the aforementioned studies. It is as if that ambiguity in determining the students' achievements, which is typical of insufficiently defined constructs, had also extended to other well-defined ones that have been possible to evaluate in the past.

## 7. Conclusion

While it is true that the competency-based curriculum approach is a focus that is widely accepted as being inherent to education for the 21<sup>st</sup> century (López Rupérez, 2020; Reimers et al. 2021), there is also broad consensus as to the difficulties involved in effectively developing it: implementation difficulties arising from the fact that teachers are faced with a new, more complex and much more ambitious approach; eval-

uation issues prompted by including learning elements for which there are insufficient empirical bases and practical experience in evaluation; and difficulties in social acceptance due to the change it represents compared to a more traditional approach.

For these reasons, it would have been preferable to have a more realistic strategy that did not distort the genuine approach to the concept of competence, nor compromise the quality of education for students that would have been offered had this concept been applied correctly. A substantial portion, at least, of the criticism aimed at the curricular development of the LOMCE<sup>2</sup> (López Rupérez, 2020) is once again applicable to the LOMLOE, and it is compounded by a recognisable ideological burden that distances us from the fundamental elements of the approach in the European framework on key competences.

On the other hand, such an open approach, both in terms of *outgoing profiles* and assessment criteria, together with the extension of the competences of the Autonomous Communities in curriculum development and the flexibility of promotion and qualification criteria, will not only reduce the structuring function of basic regulations, but will most probably increase inequalities between territories in terms of the consistency of the education obtained by pupils on their way through compulsory education.

Nearly two decades after the above-mentioned reference framework was created, it is possible that we have once again strayed from the course. The future will have the final say in this.

## Notes

<sup>1</sup> For an in-depth analysis of this issue, see (López Rupérez, 2020; chap. 6).

<sup>2</sup> The organic law prior to the LOMLOE.

## References

- Arent, H. (2016). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política [Between the past and the future. Eight exercises on political reflection]*. Ediciones Península.
- Bloom B. S., Hastings, J. T., & Madaus, G. F. (1971). *Handbook on Formative and Summative Evaluation of Student Learning*. Mc Graw-Hill Book Company.
- Bilbao (2008). *Las competencias educativas básicas. XVIII Encuentro de los Consejos Escolares Autonómicos y del Estado [Basic educational competences. XVIII Meeting of the Regional and State School Councils]*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. <https://bit.ly/32civLR>
- Bolívar, A., & Pereyra, M. A. (2006) El Proyecto DeSeCo sobre la definición y selección de competencias clave. Introducción a la edición española [The DeSeCo Project on the definition and selection of key competences. Introduction to the Spanish edition]. In D. S. Rychen & L. H. Salganik (Eds.), *Las competencias clave para el bienestar personal, social y económico* (pp. 1-13). Algabe.
- Care, E., & Luo, R. (2016). Assessment of transversal competencies: *Policy and practice in the Asia-Pacific region*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246590>
- Dede, C. (2010). Comparing frameworks for 21st century skills. In J. Bellanca & R. Brandt (Eds.), *21st century skills: Rethinking how students learn* (pp. 51-76). Solution Tree Press.
- Delors, J. (Pres.) (1996). *La Educación encierra un tesoro*. Santillana & Ediciones UNESCO. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_spa)
- Eurydice (2012). *El desarrollo de las competencias clave en el contexto escolar en Europa: desafíos y oportunidades para la política en la materia [The development of key competences in the school context in Europe: challenges and opportunities for key competences policy]*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. <https://bit.ly/3e7jkrF>
- Goñi, J. M. (2008). *El desarrollo de la competencia matemática [The development of mathematical competence]*. Graó.
- Gordon, J., Halasz, G., Krawczyk, M., Leney, T., Michel, A., Pepper, D., Putkiewicz, E., & Wisniewski, J. (2009). *Key competences in Europe: Opening doors for lifelong learners across the school curriculum and teacher*. CASE Network Reports, No. 87. Center for Social and Economic Research (CASE).
- Kairamo, K. (Ed.) (1989). *Education for life. A European strategy*. Butterworths & Round Table of European Industries.
- Kautz, T., Heckman, J. J., Diris, R., Weel, B., & Borghans, L. (2014). Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success. *OECD Education Working Papers, 110*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19939019>
- Lamb, S., Maire, Q., & Doecke, E. (2017). *Key Skills for the 21st Century: an evidence-based review*. NSW Government. <https://pdfs.semanticscholar.org/723e/c36a531227a534d2cec629487bbc3d1ca428.pdf>
- López de Mántaras, R. (1989). Los sistemas expertos de segunda generación buscan el 'conocimiento profundo' [Second-generation expert systems seek 'deep knowledge']. *Tendencias*, 2 (10), 3.
- López Rupérez, F. (1994). *Más allá de las partículas y de las ondas. Una propuesta de inspiración epistemológica para la educación científica [Beyond particles and waves. An epistemologically inspired proposal for science education]*. Ministerio de Educación y Ciencia. <https://bit.ly/3mikZPu>

- López Rupérez, F. (2012). La educación a lo largo de la vida en la Sociedad del Conocimiento [Life-long learning in the Knowledge Society]. *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces*, 7, 11-29.
- López Rupérez, F. (2014). Educación liberal y enseñanza secundaria [Liberal Education and Secondary Education]. *Nueva Revista*, 149, 18-31.
- 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 Ediciones.
- López Rupérez, F. (2021). *La gobernanza de los sistemas educativos. Fundamentos y orientaciones [The governance of education systems. Foundations and orientations]*. Narcea Ediciones – Stamp UCJC.
- Luckin, R., & Issroff, K. (2018). *Future of education and skills 2030: Conceptual learning*. EDU/EDPC(2018)45/ANN2. OECD. <http://www.oecd.org/education/2030/Education-and-AI-preparing-for-the-future-AI-Attitudes-and-Values.pdf>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021). *Proyecto de real decreto por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria [Draft Royal Decree establishing the organisation and minimum teaching requirements for Compulsory Secondary Education]*. <https://bit.ly/3GRsOUa>
- National Research Council (2001). *Knowing what students know: The science and design of educational assessment*. Committee on the foundations of assessment. J. W. Pellegrino, N. Chudowsky & R. Glaser (Eds.). Board on Testing and Assessment, Center for Education. Division of Behavioural and Social Sciences and Education. The National Academies Press.
- OCDE (2001a). *Analyse des politiques d'éducation [Education policy analysis]*. Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2001b). *Comunicado final de la reunión de Ministros de Educación de la OCDE 2001 [Final Communiqué of the OECD Education Ministers' Meeting 2001]*. OCDE.
- OECD (2018a). *The future of education and skills. Education 2030*. <https://bit.ly/3J3NkTt>
- OECD (2018b). *Preparing our youth for an inclusive and sustainable world. The OECD PISA Global Competence Framework*. <https://bit.ly/3Fj5tus>
- OJEU (Official Journal of the European Union) (2006, December 30). *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente [Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning]*. <https://bit.ly/3p940AV>
- OJEU (Official Journal of the European Union) (2018, June 4). *Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente [Council recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong learning]*. <https://bit.ly/3pcfdRA>
- Organic Law 10/2002 of 23 December 2002 on the Quality of Education (LOCE), *Boletín Oficial del Estado*, 307, 24 December 2002, pages 45188 to 45220.
- Organic Law 3/2020 of 29 December 2020, 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://bit.ly/3ra9FIr>
- Pont, B. (2014). Learning standards, teaching standards and standards for school principals: A comparative study. *OECD Education Working Papers*, 99. <https://doi.org/10.1787/5k3tsjqtp90v-en>.
- Reimers, F. M. (2021). *Reformas educativas del siglo xxi para un aprendizaje más profundo. Una perspectiva internacional [21st century education reforms for deeper learning. An international perspective]*. Narcea Ediciones-Stamp UCJC.
- Rychen, D. S., & Salganik, L. H. (Eds.) (2006). *Las competencias clave para el bienestar personal, social y económico*. Ed. Aljibe.
- Sawyer, R. K. (2008). Optimizing learning: Implications of learning sciences research. In *Innovating to Learn. Learning to Innovate* (pp. 45-65). OECD Publishing.
- Soland, J., Hamilton, L. S., & Stecheret, B. M. (2013). *Measuring 21st Century Competencies Guidance for Educators*. Asia Society & RAND Corporation. <https://asiasociety.org/files/gcen-measuring21cskills.pdf>

- Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo [The new education pact]*. Anaya.
- Vista, A., Kim, H., & Care, E. (2018). *Use of data from 21st century skills assessments: Issues and key principles*. Center for Universal Education at the Brookings Institution. <https://brook.gs/32ipz9e>
- Voogt, J., & Pareja Roblin, N. (2012). A comparative analysis of international frameworks for 21st century competences: Implications for national curriculum policies. *Journal of Curriculum Studies*, 44 (3), 299-321.
- Webb, N. L. (1997). *Criteria for alignment of expectations and assessments in mathematics and science education*. Research Monograph 8. Council of Chief State School Officers and National Institute for Science Education.
- Weinert, F. W. (1999). *Concepts of competence. Definition and selection of competencies. Theoretical and conceptual foundations (DeSeCo)*. OECD/SFSO/NCES.

## Author biography

**Francisco López Rupérez** has a Doctorate in Physical Sciences and holds a Secondary School Chair. He is currently Director of the Chair in Educational Policies at the Universidad Camilo José Cela. He has been Director of the Liceo Español de París, Director General of Educational Centres of Spain's Ministry of Education, Culture and Sports, Secretary General for Education and Professional Training in the same ministry, and President of the State School Council. He has written more than a dozen books and over a hundred articles in Spanish and foreign journals.



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

# Table of contents

## Sumario

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

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

Guest editor: Francisco López Rupérez

*Editor invitado: Francisco López Rupérez*

#### Francisco López Rupérez

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

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

3

### Studies and essays *Estudios y ensayos*

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

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

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

13

#### José Luis Gaviria, & David Reyero

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

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

31

#### Francisco López Rupérez

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

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

55

#### José Luis Martínez López-Muñiz

The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach

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

69

#### Charles L. Glenn

Educational pluralism and vulnerable children

*Pluralismo educativo y niños vulnerables*

85

#### José Adolfo de Azcárraga

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

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

111

## Testing and proposals *Investigaciones y propuestas*

---

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

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

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

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

## Book reviews *Reseñas bibliográficas*

---

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

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



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

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid