Las diferencias entre gobiernos de izquierdas y de derechas ante la educación española (1982-2023)

Xavier Martínez-Celorrio

La política educativa en España se caracteriza por un claro antagonismo entre la gestión de los gobiernos progresistas y la de los gobiernos de derechas. Para evidenciarlo, este artículo clasifica la política educativa de los diferentes gobiernos entre 1982 y 2023 en función de dos variables: la definición estratégica de desafíos y reformas y el nivel de gasto público ejecutado. En segundo lugar, analiza el impacto de las políticas de derechas en la educación española y el retroceso que generan a los futuros gobiernos progresistas que les suceden. En tercer lugar, compara cómo se han comportado los gobiernos de izquierdas y de derechas en las comunidades autónomas durante el período 2015-2022. Para acabar, se hace un balance de la política educativa de los gobiernos de Pedro Sánchez (2018-2023) y su agenda transformadora de la educación y la formación profesional que contrasta con la herencia recibida.

INTRODUCCIÓN

La política educativa forma parte de las políticas públicas de un gobierno y tiene un gran peso estratégico al determinar la dirección y orientación del sistema educativo de un país y, por tanto, contribuye a diseñar su futuro (Cobb y Jackson, 2011; Okoroma, 2000). La singularidad diferencial de la política educativa respecto a otras políticas públicas es que abarca todos los desafíos e inquietudes socioeconómicas y culturales que un país quiere sintetizar y resolver para garantizar su desarrollo y prosperidad. La política educativa es la política multidimensional y performativa que puede convertirse en la mayor palanca de transformación social. Es tal su centralidad que ninguna otra política pública aporta tantas externalidades positivas, actuando como siete políticas públicas simultáneas y entrelazadas:

1. la política educativa es política económica y de empleo al generar capital humano,
2. es política social redistributiva y de igualdad de oportunidades,
3. es política de natalidad, de familias y de derechos de la infancia,
4. es política cultural que universaliza saberes, valores y ciudadanía democrática,
5. es política de conocimiento que crea innovación, ciencia y tecnologías,
6. es política lingüística que conserva y garantiza las lenguas reconocidas,
7. y es política de cohesión territorial y de articulación comunitaria local.

Por tanto, la política educativa tiene un papel sistémico y constitutivo del modelo de país al que aspira una sociedad y está sujeta al consenso o bien, a la disputa y confrontación entre valores, ideas y marcos ideológicos. Dada la multi-dimensionalidad del campo educativo, en él confluyen las diferencias ideológicas de todos los ejes divisivos de la sociedad que son fuente de conflicto y polarización (identidades, desigualdades de clase y de género, religión, laicidad, inmigración, sexualidad, diversidad lingüística…) así como los ejes antagónicos según valores y enfoques socio-educativos (igualdad/libertad, autonomía/centralización, inclusión/segregación…). Ambos ejes de división y disenso alimentan la educación como campo de juego para la *retórica política-ideológica*

(*politics* en sentido anglosajón) que debe diferenciarse respecto a la política educativa como campo específico de intervención de las políticas públicas (en tanto *policies*).

En España, la primera contamina demasiado a la segunda hasta minimizarla, es decir, se habla muy poco de las políticas educativas ejecutadas, de la eficacia de los planes de acción y apenas se evalúa su impacto. En cambio, predominan los relatos y disputas ideológicas sobre la educación avivados por una prensa y unos medios de comunicación muy partidistas (González, 2010) que transmiten una imagen sobre-negativizada y apocalíptica de la educación[1]. En España, al igual que en otros países mediterráneos, existe más polarización por los temas culturales y morales (educación, aborto, homosexualidad…) que por los temas de la agenda socio-económica y de gasto social, al contrario de lo que pasa en la Europa continental o escandinava donde las izquierdas y las derechas son más tolerantes en lo cultural y más divisivos en lo socio-económico (León, 2022).

A diferencia del entorno europeo, España carece de un pacto de Estado en educación a causa de la polarización intencionada llevada a cabo de forma sistemática por las políticas de derecha desde los tiempos de la transición[2]. De hecho, la belicosidad intransigente de la derecha española da continuidad al movimiento reaccionario contrario a la Ilustración y a la escolarización universal defendida por los liberales durante todo el siglo XIX. La *guerra escolar* o guerra cultural que plantea siempre la derecha española puede ser considerada como una de las heridas no cerradas de la guerra civil y una herencia de franquismo ideológico (Puelles, 2000), factores muy determinantes que no existen en la derecha democrática europea.

En España, la ciudadanía tiene una opinión mucho peor de la educación en términos generales respecto a la que tiene sobre su experiencia concreta en los centros educativos de sus hijos, que es bastante más positiva (Caínzos, 2015). La visión macro es más bien negativa cuando la visión micro no lo es. Es una disonancia cognitiva en la que predomina la imagen negativa, causada por los 40 años de continua guerra cultural de la derecha sociológica, política y mediática, repitiendo la misma retórica de la intransigencia contra el cambio educativo que introducen las leyes educativas de los gobiernos progresistas (Pérez-Galán, 2005; Puelles, 2006; Gortázar, 2023). En suma, la diferencia entre gobiernos de izquierdas y de derechas ante la educación española es muy sonora y evidente ante la opinión pública (como *politics*) pero apenas se ha analizado empíricamente en qué se diferencian y qué tipo de legado dejan a su paso, es decir, hasta qué punto mejoran o empeoran el estado de la educación española (como *policies*) siendo éste el objetivo del presente artículo.

1. ESCENARIOS DE POLÍTICA Y DE GASTO EDUCATIVO: DIFERENCIAS ENTRE IZQUIERDAS Y DERECHAS

El esquema analítico de Barber (2001) resulta útil para identificar los distintos escenarios y combinaciones de la política educativa moderna diferenciando los gobiernos cualitativamente en función de dos grandes ejes operativos: primero, si formulan o no desafíos estratégicos y nuevas leyes reformistas y, segundo, qué cantidad de gasto público educativo ejecutan para financiar dichos desafíos. Este esquema da lugar a cuatro escenarios de política educativa con impactos estructurales muy diferentes y en los que vamos a clasificar los gobiernos españoles de la democracia.

1 Entre 2008-2011, un estudio a partir de los editoriales y titulares de los 8 principales periódicos españoles constata que las referencias negativas a la educación superaban en 31 puntos a las positivas. La imagen negativa transmitida sobre la educación era muy superior a temas como inmigración, vivienda o inseguridad (Caínzos, 2015).

2 En una conferencia en el Colegio Mayor Pío XII el 25 de abril de 1983, Manuel Fraga Iribarne afirmó que el *"gobierno socialista quiere nacionalizar la enseñanza y orientarla en seguir fielmente las consignas marxistas"* (Pérez-Galán, 2005). Hoy en día, barbaridades similares son exaltadas por Ayuso, VOX y otros agentes mediáticos radicales haciendo pasar las izquierdas y el Estado del Bienestar como algo nazi y totalitario (sic).

El primer escenario define los gobiernos sin desafíos movilizadores ni reformas ambiciosas que tampoco se acompañan de aumento del gasto público (incluso congelan o recortan gasto educativo), restando así capacidad redistributiva al Estado y erosionando la igualdad de oportunidades. La consecuencia resultante es el estancamiento del sistema y el infra-rendimiento y caída de resultados. Un ejemplo expuesto en la tabla 1 sería el gobierno Rajoy del PP (2015-2018) con Íñigo Méndez de Vigo como ministro de Educación que dejó en suspenso la LOMCE (2013) tras dos años de aplicación y mantuvo los recortes del gasto educativo público sin definir ninguna ambición transformadora.

Tabla 1. Escenarios de política educativa

Escenario	**1) POLÍTICA SIN DESAFÍOS NI INVERSIÓN**	**2) POLÍTICA CON DESAFIOS SIN INVERSIÓN**
Resultados	**Estancamiento Infra-rendimiento**	**Conflictividad Desmoralización docente**
	Gobierno Rajoy (2015-2018)	Gobierno Rajoy (2012-2015)
Escenario	**3) POLÍTICA SIN DESAFÍOS PERO CON INVERSIÓN**	**4) POLÍTICA CON DESAFÍOS Y CON INVERSIÓN**
Resultados	**Complacencia Mejora muy lenta**	**Transformación Mejora rápida**
	Gobiernos UCD (1978-1982) Gobiernos Aznar (1996-2004)	Gobiernos Felipe González (1982-1996) Gobiernos Zapatero (2004-2011) Gobiernos Sánchez (2018-2023)

Fuente: elaboración propia a partir de Barber (2001)

El segundo escenario es la definición nominal de grandes retos y desafíos, pero sin estar acompañados de esfuerzos significativos de inversión. Barber (2001) pone el ejemplo de la gobernanza neoliberal británica (1993-1997) orientada al mercado y con rankings de escuelas para jerarquizar el sistema. La consecuencia fue una mayor conflictividad en torno a estas políticas y alta desmoralización del profesorado dada la pérdida de su autonomía docente y la presión por los resultados (*teach to the test*). En este escenario también se ubica el primer gobierno Rajoy con la gestión del ministro Wert (2012-2015) que lideró la LOMCE (2013) como nueva contra-reforma ideológica a la LOE (2006) aunque en un contexto de recorte y ajuste presupuestario sin parangón en la historia contemporánea española.

Los gobiernos de Rajoy (2011-2018) ejecutaron el 92% de los recortes educativos derivados de la Gran Recesión y aprobaron en solitario la contra-reforma de la LOMCE (2013) con un amplio rechazo social y del profesorado[3]. En el ejercicio 2019 enviado a Bruselas, su compromiso era continuar el descenso del gasto público educativo hasta el 3,8% del PIB, mientras la media de la zona euro era del 4,9% del PIB. Si siguiese gobernando el Partido Popular nos hubiese dejado, incluso, por debajo del nivel de gasto público educativo que ejecutan el promedio de países del África subsahariana (4,03% del PIB). Los gobiernos de Rajoy se encontraron un 4,76% del PIB de 2011 dedicado a educación y acabó su mandato con un 4,21%, una detracción de 0,55 décimas menos del PIB.

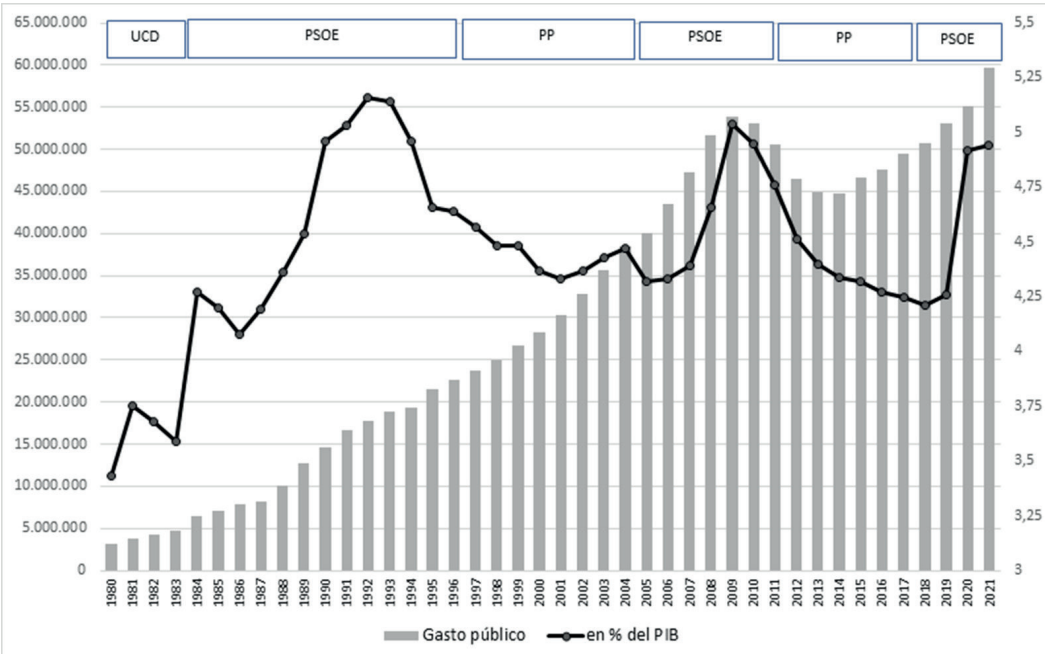
El tercer escenario se describe por la ausencia de reformas y desafíos estratégicos, aunque aumentando el gasto educativo público. El mejor ejemplo práctico fueron los gobiernos de José María Aznar entre 1996 y 2004 con un PP que aprobó en solitario la contra-reforma de la LOCE (2002) sin tiempo de aplicarse al derogarse dos años después y evaporarse su desafío. Aznar mantuvo el

3 La LOMCE provocó el rechazo del 87,6% del profesorado y otro 80% opinaba que España no necesitaba un nuevo cambio normativo, según un informe de la Universidad Autónoma de Madrid mediante un sondeo a 6.054 profesores (El País, 10 de agosto de 2016).

aumento presupuestario nominal en educación, pero en plena burbuja de crecimiento económico, éste fue inferior al aumento del PIB. Con los gobiernos de Aznar se pasó desde el 4,64% del PIB que heredó de Felipe González hasta el 4,47% en 2004 (v. gráfico 1). Así se debilitó el despliegue de una LOGSE a la que el PP se oponía (extender la escolaridad obligatoria de 14 a 16 años) y se eludió acometer mejoras estructurales como la bajada de ratios, la creación de plazas públicas de FP o reducir el abandono educativo temprano que Aznar dejó en el 32,2%, su máximo histórico, aunque la LOGSE logró reducir esa tasa del 41% en 1991 al 29,1% en el 2000.

En contraste con el entorno europeo, lo singular del caso español son las grandes oscilaciones de picos y bajadas del gasto educativo público sobre el PIB en función de quién ocupe el gobierno. Como se aprecia en el gráfico 1, no hay una evolución más o menos estable sino un "efecto cordillera" con picos máximos que se logran con los gobiernos socialdemócratas pero que descienden bajo gobiernos de la derecha que no conservan el nivel de gasto público con el que se encuentran. Además, las contra-reformas educativas de la derecha duran poco tiempo efectivo (apenas 2 años tanto la LOCE como la LOMCE) al ser reformas de partido e intentos de restauración conservadora que siempre activan un amplio rechazo social y de la comunidad educativa al no representar el pluralismo. Por tanto, se produce un doble "efecto cordillera" que sufre la izquierda cuando vuelve a gobernar: por un lado, debe remontar el gasto educativo y, por otro, estabilizar el sistema educativo con reformas más consensuadas. Ése doble efecto genera un mayor esfuerzo de reparación y modernización para los gobiernos progresistas entrantes que no se produce en ningún otro país de nuestro entorno.

Gráfico 1. Evolución del gasto público educativo (eje izquierdo, en miles de euros) y porcentaje sobre el PIB (eje derecho) en España (1980-2021)



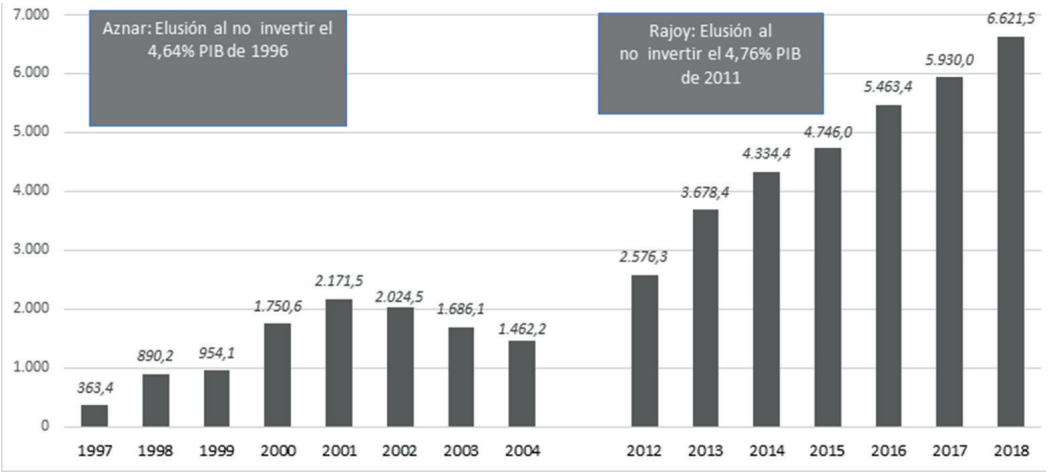
Fuente: INE-Estadística del Gasto Público y previsión para 2022 en MEFP. *Datos y cifras. Curso 2022-23*

A pesar de las contra-reformas educativas de la derecha, la arquitectura del sistema educativo español es más estable de lo que parece, con dos grandes leyes de ordenación sistémica duraderas: la LOGSE (1990) permaneció inalterada durante 14 cursos escolares y la LOE (2006) estuvo vigente durante 7 cursos a los que cabe sumar los 2 cursos hasta el momento de vigencia de su reforma actualizadora que es la LOMLOE (2020). Cabe destacar que estas leyes de ordenación fueron aprobadas desde el amplio consenso entre las izquierdas y los partidos catalanes y vascos de centro-derecha, auto-excluyéndose siempre el PP en un caso sin parangón en Europa y que han vuelto a repetir, incluso, votando en contra de la nueva ley de formación profesional (2022).

El "efecto cordillera" del caso español es provocado por la intransigencia de las derechas dado que a lo largo de los últimos 40 años de democracia no ha sido capaz de sumarse al consenso mayoritario. A su vez, las derechas son incapaces de conservar el porcentaje de gasto educativo sobre el PIB que heredan de los gobiernos de izquierdas pudiéndose calcular cuál es la elusión de recursos cuando gobiernan. En el gráfico 2 se muestra el contra-fáctico de lo que deberían haber invertido los gobiernos de Aznar y de Rajoy en caso de haber conservado el techo de gasto público que dejaron los socialistas en 1996 (4,64% del PIB) y en 2011 (4,76% del PIB).

Si los gobiernos de Aznar hubiesen invertido el 4,64% cada año de su mandato entre 1997 y 2004, el sistema educativo se hubiese fortalecido con 11.302 millones de inversión en euros corrientes. Al no producirse, hablamos de elusión de gasto público que dejó sin resolver grandes carencias y desafíos del sistema como ya hemos indicado. En el caso de los gobiernos de Rajoy, la factura por elusión de recursos se triplica, dejando de invertir 33.350 millones de euros corrientes durante el mandato de la austeridad (2012-2018).

Gráfico 2. Elusión de gasto público educativo ejecutada por los gobiernos de derechas en España (en millones de euros)

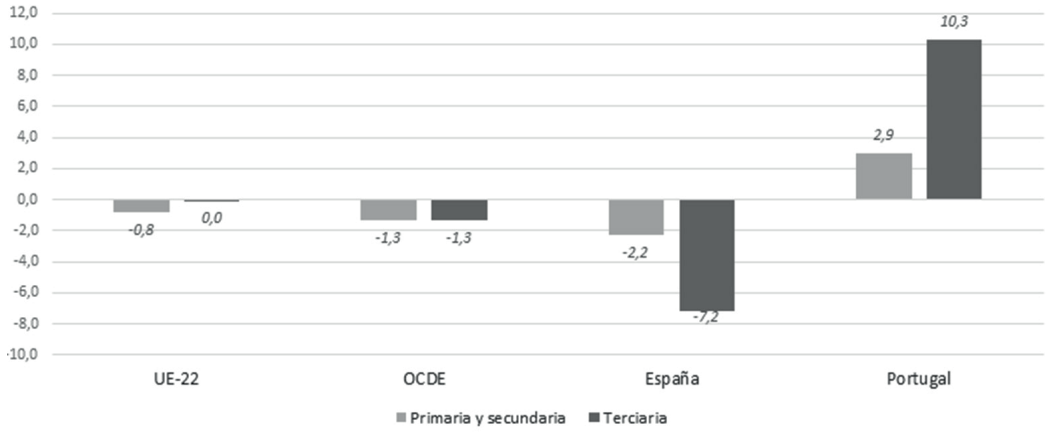


Fuente: elaboración propia a partir del INE-Estadística del Gasto Público

Ante la tesis de la inevitabilidad de los recortes y la austeridad durante 2012-2018 conviene comparar el caso de España con la media europea y, en especial, con Portugal. Como muestra el gráfico 3, España recortó 2,7 veces más que la media europea en educación primaria y secundaria y hasta 7,2 veces más en educación terciaria y universitaria. En contraste, Portugal aumentó el gasto público

en todas las etapas educativas a pesar de estar sometida a las mismas reglas de austeridad y de contar un gobierno de centro-derecha entre 2012-2015. Por tanto, no todos los gobiernos de derechas europeos actuaron por igual ante la Gran Recesión.

Gráfico 3. Variación del porcentaje de gasto público por etapas educativas entre 2012 y 2018



Fuente: Eurostat

En España, son los gobiernos socialdemócratas los únicos que hacen política educativa de Estado, acometiendo los desafíos estructurales del sistema, consensuando reformas educativas más duraderas y aumentando el gasto público que la derecha siempre deja maltrecho:

a. Al entrar al gobierno, Felipe González se encontró un gasto público educativo del 3,68% que remontó y dejó en el 4,64%, con dos picos máximos por encima del 5% en 1992 y 1993. Fue el gobierno que modernizó el sistema educativo, creó el sistema estatal de becas y alargó la escolaridad obligatoria hasta los 16 años con la LOGSE (1990).

b. Zapatero se encontró un 4,32% de gasto educativo sobre el PIB y llegó hasta el 5,04% en 2009 aunque lo dejó en el 4,76% por la erosión causada por la crisis. Sus gobiernos aprobaron la LOE (2006), universalizaron la educación infantil 3-6 años e integraron sin problemas 380.000 alumnos hijos de inmigrantes.

c. Por su parte, Pedro Sánchez se encontró un 4,21% sobre el PIB al llegar al gobierno en junio de 2018 y en 2021 el porcentaje ha remontado hasta el 4,94%, haciendo solo en tres años la mayor inversión en educación de la historia de la democracia sin contar con los Pactos de la Moncloa (1977).

En resumen, la detracción de gasto público educativo por parte de los gobiernos de derechas y sus contra-reformas ideológicas suponen tanto una inestabilidad innecesaria como una involución en el impacto redistributivo y equitativo que desempeña la educación. Además, del recorte del gasto educativo público, la agenda neoliberal también recorta el gasto social y precariza salarios y empleos. Cuando eso sucede, estas tres políticas sociales, educativas y de empleo interactúan entre sí y repercuten en el aumento de la desigualdad salarial y la polarización social entre la población de alto y de bajo nivel educativo (Weisstanner, 2020).

Por tanto, las políticas de derechas refuerzan la educación como un cierre social más estratificado, con menor gasto público y menor equidad de oportunidades, dejando a su suerte a las familias menos educadas y de menos renta a las que prescribe la "cultura del esfuerzo" como una receta moralizante. Éste supone un efectivo discurso de distracción para enmascarar esa factura de 44.652 millones eludidos y sin invertir durante los 8 años de Aznar y los 7 años de Rajoy. Desde 1997, cada año que ha gobernado la derecha en España ha eludido invertir 2.976 millones en el contra-fáctico de haber conservado el gasto público heredado de los anteriores gobiernos socialistas. Sin embargo, el único discurso que ha calado en el imaginario mediático y popular es el de la "cultura del esfuerzo" ante la incapacidad o torpeza de las izquierdas en desenmascararlo y demostrar lo que oculta (Martínez-Celorrio, 2021).

2. EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE DERECHAS EN EDUCACIÓN

Cada entrada de los gobiernos progresistas en España supone afrontar una herencia regresiva en educación que pasa inadvertida. Por una parte, las izquierdas no hacen un balance público de la gestión saliente y por otra, una vez la derecha pasa a la oposición pone en marcha una corrosiva guerra cultural e ideológica contra las reformas educativas socialistas (LOE en 2006 y LOMLOE en 2020). En este apartado vamos a describir los tres impactos negativos que dejan las políticas educativas de derechas que son: a) la ruptura de los efectos positivos del ciclo progresista anterior; b) el aumento de la privatización educativa y del gasto familiar privado y c) el aumento de la segregación escolar por razones socio-económicas con la consecuente pérdida del efecto redistributivo del gasto público educativo, en especial para el quintil más pobre de la sociedad.

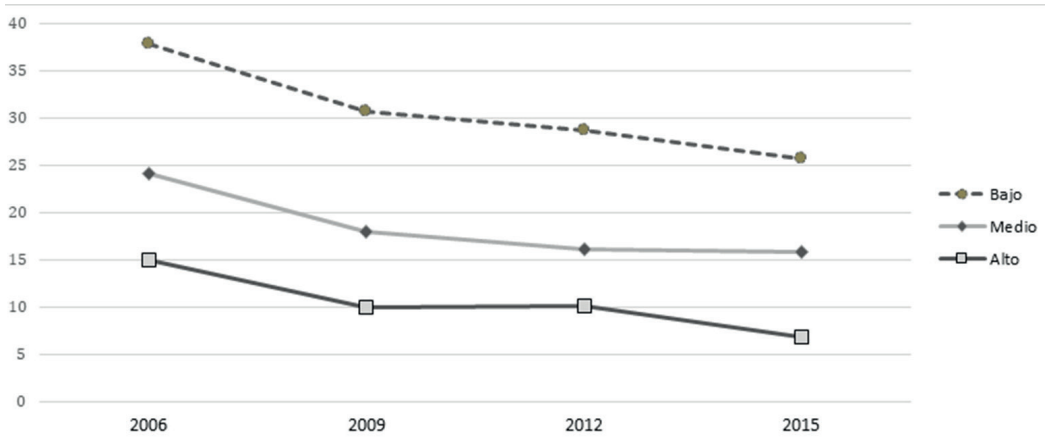
2.1. La ruptura de los efectos positivos de las reformas educativas progresistas

La inversión del despliegue de la LOE (2006) hasta 2011 fue de 7.033 millones de euros según consta en su Memoria Económica. De ellos, 4.279 millones aportados por el Estado y el resto por las comunidades autónomas. Es una inversión cuyo impacto se alarga durante sus años posteriores, aunque ya no gobiernen las izquierdas y este efecto retardado de impacto es importante señalarlo. La LOE estuvo vigente tan solo 7 cursos (entre el curso 2007-08 hasta 2013-14) no dando tiempo ni a formar a toda una generación completa con 10 cursos de enseñanza básica hasta que fue cancelada por la contra-reforma de la LOMCE (2013) del ministro Wert. Aun así, los frutos de la LOE se recogieron más tarde en el corto y medio plazo:

- Entre 2006 y 2010 la gratuidad del segundo ciclo de educación infantil consolidó las tasas de escolarización hasta más del 95% para niños de 3, 4 y 5 años. Este avance en universalidad ha sido evaluado hallando una rentabilidad cuatro veces mayor que su coste, fomentando el empleo de las mujeres, reduciendo el riesgo posterior de fracaso escolar y repetición y mejorando los resultados PISA posteriores (Van Huizen, 2016; Felfe, 2015). Invertir en educación infantil es la medida predistributiva de mayor impacto y siempre ha sido liderada desde los gobiernos socialistas con la LOE (3-6 años) y la LOMLOE (0-3 años).

- Gracias al impulso de la LOE el alumnado resiliente identificado en PISA (de baja renta familiar, pero de altos resultados) pasa del 17,6% en 2006 hasta el 24,8% en 2015. A su vez, se reducen los bajos niveles PISA en comprensión lectora, en especial, para los alumnos de bajo origen socio-económico (-12 puntos) pero también para los alumnos de clase media y de clase acomodada (-8 puntos) como muestra el gráfico 4. Por tanto, se eleva el nivel para todo el alumnado que tenía dificultades y de todas las clases sociales, con más intensidad para los estratos sociales bajos. Es decir, universalidad equitativa como corresponde a la tradicional gestión socialdemócrata que no se corresponde con la "bajada de nivel" que proclama la insistente propaganda de derechas sino con la bajada de la ignorancia.

Gráfico 4. Reducción de la baja puntuación PISA en comprensión lectora según origen socio-económico por el impacto de la LOE (2006-2015)



Fuente: PISA 2006, 2009, 2012 y 2015

- Gracias a la LOE la tasa de graduación en ESO aumentó 6 puntos, pero desde la aprobación de la LOMCE se ha reducido 4 puntos y ha aumentado un 16% la repetición en educación primaria hasta 2018.

- Con la LOE y sus programas de equidad como PROA también se redujo la tasa de abandono prematuro casi 10 puntos entre 2008 (31,7%) y 2014 (21,9%), iniciando su ciclo de descenso que siguió su curso, pero de forma más moderada con el PP.

- Los jóvenes nacidos entre 1995-1999 que hicieron la ESO bajo el programa de la LOE son jóvenes de 20 a 24 años en 2019 que logran la máxima tasa de titulación post-obligatoria (bachillerato, FP y universidad) habida nunca antes en España con un 74%.

No había razones pedagógicas para contra-reformar y acabar con la LOE y sus efectos positivos que se han comprobado con los años, incluso más allá de su derogación. Sí las había por puro interés ideológico y partidista. Contra la LOE de 2006 se movilizó el Partido Popular, la Conferencia Episcopal y su galaxia de intereses[4]. En la manifestación del 13 de noviembre de 2005 contra la LOE, se leyó un manifiesto muy escueto de siete puntos con una profunda carga ideológica neoliberal-católica. Tras pronosticar que con la LOE "bajaría la calidad educativa y no resolvería el fracaso escolar", se denunciaba la marginación de la religión y la falta de autoridad del profesorado dado que la nueva ley no iba a *"mejorar el ambiente de los centros educativos"* (sic). Éste era su nivel argumental dirigido a crear alarma social a costa de la educación.

En 2001 el presidente José María Aznar proclamó que la educación pública española era un "desastre" por culpa de los progresistas, siendo un punto histórico de inflexión e involución populista para encubrir la agenda educativa neoliberal de la derecha (Martínez-Celorrio, 2003). Desde entonces, la derecha radical ha remarcado sus "temas de posición" como retóricas de la intransigencia (Hirchman,

4 Gionata Chatillard (2005). "Masiva marcha contra la LOE. Varios obispos y parte de la cúpula del PP se sumaron a la manifestación". *El Mundo*, 13 de noviembre de 2005.

1991), influyendo a la opinión pública hacia una percepción social negativa de la educación española y haciendo siempre un diagnóstico calamitoso que toma forma de "pánico moral" (Thompson, 2014) sin evidencia empírica ni racional que lo acompañe. Cabe señalar que la estrategia discursiva de la derecha radical española con la "cultura del esfuerzo" como narrativa de salvación al "desastre progresista" ha sido y está siendo exitosa, penetrando en todos los nichos ideológicos y de voto, incluida la izquierda (Martínez-Celorrio, 2021). Es algo esperable cuando ni la izquierda conoce sus propios logros ni se ha dotado de conocimiento y de relato para contrarrestar la corrosiva propaganda de derechas.

2.2. Mayor privatización educativa y aumento del gasto privado de las familias

El nivel de gasto público en educación es fundamental para garantizar un servicio universal y equitativo que sea independiente del nivel de renta familiar. La evidencia demuestra que los sistemas educativos con mayor privatización generan mayores desigualdades educativas en comparación con los sistemas públicos más universalizados (Busemeyer, 2014). Entre 1997-2008 se ha constatado en los países avanzados que cuanto mayor es el gasto educativo privado del Estado y las familias, más aumenta el índice Gini de desigualdad de ingresos. Por el contrario, el gasto público en todos los niveles de educación está negativamente relacionado con la desigualdad de ingresos familiares y por tanto contribuye a una mayor cohesión social e igualdad de oportunidades (Huber, 2020; Busemeyer, 2007).

Sin embargo, ya hemos constatado que las políticas de derechas siempre reducen el gasto público educativo en relación al PIB tras dejar el gobierno. Ésta es una decisión ortodoxa de ajuste neoliberal que genera tres efectos consecutivos que refuerzan la privatización educativa, incluso financiándola desde el Estado con recursos públicos. En primer lugar, desde la defensa del Estado-mínimo y de rebajas fiscales regresivas, la derecha en el gobierno recorta gasto público educativo para facilitar la formación de un mercado y de nichos de negocio y ventaja para el sector privado y familias de renta media-alta y alta. El objetivo mercantilizador se logra a través de la siguiente combinación de medidas:

a. activando una mayor demanda de la opción concertada, así como de clases privadas de idiomas, de repaso y de extraescolares, abandonando la inversión, la universalidad y la calidad de la escuela pública,

b. activando el mercado privado de plazas de educación infantil y de formación profesional, al renunciar el Estado a dar una cobertura más universal y gratuita a etapas no obligatorias con creciente demanda,

c. introduciendo diversas fórmulas de financiación de la educación privada desde el Estado y las administraciones autonómicas: copagos y cheques-beca para centros privados, la extensión de los conciertos educativos al bachillerato y la FP, el cierre de unidades públicas para aumentar las unidades concertadas o autorizando universidades privadas sin mínimos de rigor académico,

d. aprobando nuevas tasas que gravan la educación pública, como es el caso de las tasas para cursar FP de Grado Superior en algunas comunidades autónomas.

e. e incentivando las exenciones fiscales (IVA e IRPF) por la contratación de servicios y centros privados que crecen exponencialmente bajo gobiernos de derechas.

El segundo efecto consecuente es el aumento del gasto privado de las familias en la educación de sus hijos, normalizando el pago privado como símbolo de estatus y expectativa de calidad educativa asociada a la distinción social. Entre 2010-2018, en las CCAA gobernadas por el PP las familias aumentaron su gasto privado educativo un 25,6%, en las CCAA gobernadas por los nacionalistas un

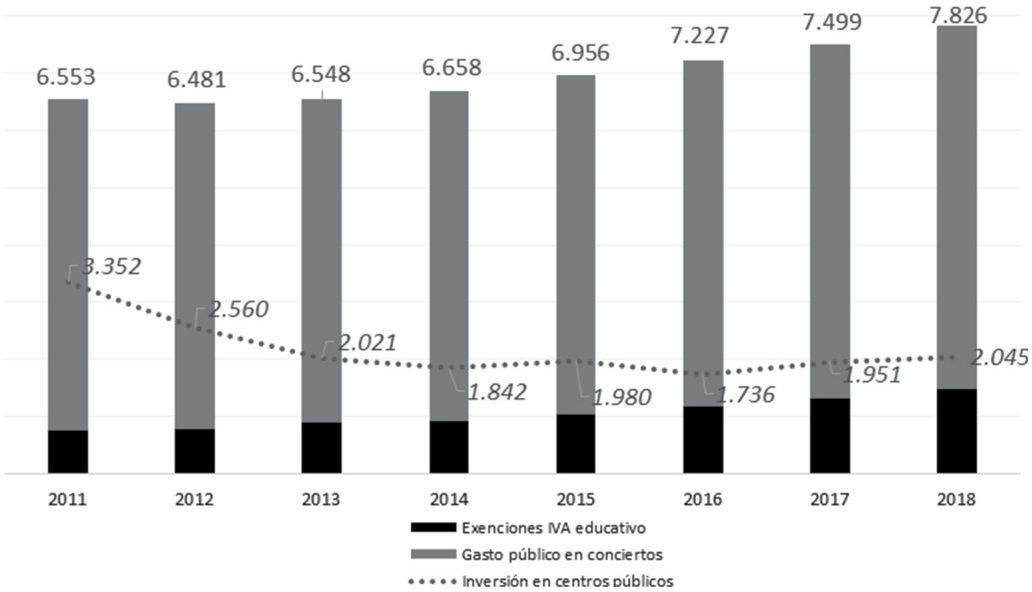
12% y en las dos únicas CCAA socialistas (Andalucía y Asturias) un 7,6%, según los datos del INE (2018). Es en las CCAA con larga hegemonía de derechas donde más se ha extendido la ideología del "individualismo posesivo" entre la clase media aspiracional que renuncia a defender su derecho a una educación pública, de calidad y financiada con impuestos.

El último efecto consecuente que genera la agenda neoliberal con la extensión de la privatización es diluir la educación como "esfera pública democrática" cuyos recursos, objetivos y problemas se debaten de forma democrática hasta cosificarla como el consumo de un servicio elegido de forma privada. Es decir, la educación queda despolitizada y fuera del marco democrático y redistributivo de debate público (Martínez-Celorrio, 2003).

Entre 2012 y 2017, el recorte del gasto público en educación en España fue siete veces mayor que el promedio OCDE (3,1 puntos porcentuales cuando la media OCDE se redujo 0,4 puntos). Por su parte, el gasto privado en España creció 3,1 puntos, cinco veces más que el promedio OCDE (OCDE, 2020). El gasto privado educativo pasó de suponer el 0,82% del PIB en 2010 con Zapatero (8.729 millones de euros) hasta alcanzar el 0,96% del PIB en 2017 con Rajoy (11.120 millones de euros). Supone un incremento del 27,4% con los gobiernos del PP y ese dato no incluye todo el gasto privado existente[5].

El proceso de privatización educativa en España ha avanzado con el aumento de los recursos destinados a conciertos, subvenciones y con el aumento de las exenciones del IVA por servicios educativos consumidos por buena parte de las clases medias. Ambos factores sumaban 6.553 millones en 2011 y han aumentado hasta los 7.826 millones (un 20% más) en 2018. Es un incremento

Gráfico 5. Recursos destinados a la privatización educativa (exenciones y conciertos) e inversión en centros públicos: España 2011-2018 (miles de millones)



Fuente: elaboración propia sobre datos de Estadística del Gasto Público (MEFP) y AIREF (2020)

5 La estadística oficial del gasto de los hogares se refiere a los servicios educativos pagados a centros, academias y clases particulares, sin incluir los gastos en servicios complementarios ni en bienes educativos.

de 1.273 millones que viene a coincidir con la merma de 1.307 millones en inversión en la red pública. Es decir, el gobierno Rajoy ejecutó una redistribución inversa.

La inversión en infraestructura, mantenimiento y nuevas construcciones de la red pública fue de 3.352 millones en 2011 (último con presupuesto socialista). En 2018 fue de 2.045 millones, es decir, una merma de 1.307 millones en inversión (el 39% respecto a 2011) que pone en desventaja a los centros públicos. Cabe recordar que la escuela pública en España escolariza al 67,2% de todo el alumnado de enseñanzas de régimen general en el curso 2018-19 y juega un papel universalista e inclusivo asumiendo el 85% del alumnado de municipios rurales y menores de 10.000 habitantes, el 82% del alumnado de 15 años de las familias del cuartil más pobre, el 80% del alumnado extranjero, el 80% del alumnado NEAE con trastornos del lenguaje y retraso madurativo o el 74% de los alumnos NEE con discapacidad (IVIE, 2019; Sistema Estatal de Indicadores Educativos, 2019).

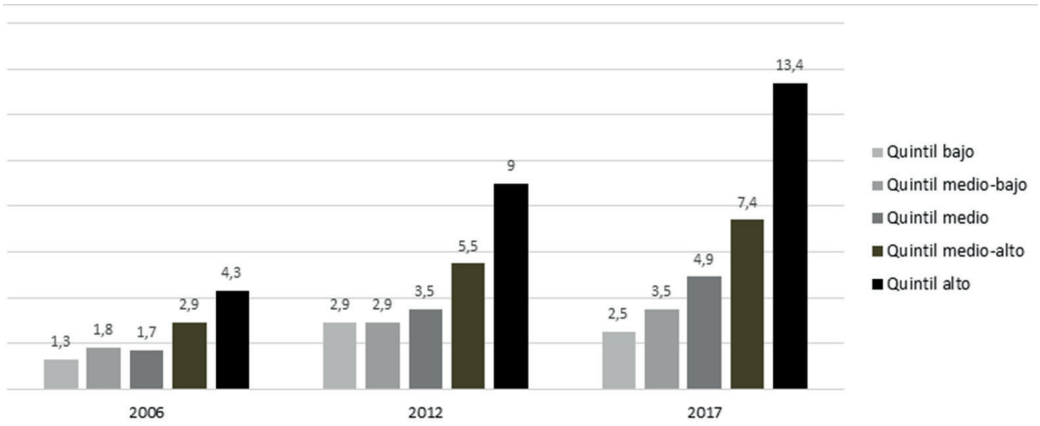
Dejar de invertir en infraestructura y creación de nuevos centros de la red pública es una elusión de recursos que estimula el trasvase de alumnado hacia los centros concertados y los privados. Cuando el Partido Popular dejó el gobierno en 2018, la inversión por alumno en la enseñanza concertada había sufrido una reducción del 1,5% respecto a las cifras de una década atrás. Pero el recorte en la enseñanza pública por estudiante fue del 13,8%. Casi diez veces más. Entre 2011-2018, el gasto público en conciertos para la red privada aumentó en 563 millones, (un 9,7%) hasta alcanzar los 6.342 millones, marcando el mayor registro de toda la serie histórica que arranca en 1997.

De otro lado, las desgravaciones fiscales del IVA aplicadas a servicios educativos se han duplicado desde 2011 hasta alcanzar los 1.484 millones en 2018. En 2011 suponían 756 millones en el último gobierno Zapatero. Esta pérdida de recaudación es un incentivo fiscal para ciertas clases medias que desgravan parte de su gasto privado en servicios educativos, coste de la concertada, aprendizaje de idiomas y clases particulares. Incentivo que fue extendido por las CCAA gobernadas por el PP durante la Gran Recesión. En 2018 suponían una cantidad similar a la que el Ministerio de Educación aplicaba a becas aquel año (1.507 millones). Es decir, por una parte, el Estado redistribuye fondos públicos en forma de becas para las familias con menor renta y por otra parte deja de ingresar parecida cantidad en exenciones fiscales para servicios educativos utilizados por parte de las clases medias y altas, detrayendo así recursos para necesidades públicas.

En 2017, España lideraba el rànking de la OCDE, junto con Chile, en mayor porcentaje de gasto privado de los hogares en educación primaria, ESO y bachillerato con un 16% siendo la media de la OCDE un 9% y la de Finlandia un 1% (OCDE, 2020). El Informe Monitor 2019 de la Comisión Europea ya destacaba que el mayor gasto privado de España en relación a la media europea es una anomalía que provoca y reproduce una mayor desigualdad social y de rentas entre las familias. Según el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil (2020) en España, el 20% de hogares con más renta gastaron en 2019 en educación una media de siete veces más que el quintil de renta más baja (2.919 euros vs. 411 euros). Con las políticas del gobierno Rajoy y su ajuste neoliberal, entre 2012 y 2017 todos los quintiles de renta han incrementado su gasto privado en educación, pero de forma más intensa los dos quintiles más altos.

Sin embargo, resulta un gasto privado que puede traducirse en mayor ventaja ante las titulaciones, pero no en cuanto a los resultados en PISA para los hijos de las familias españolas de mayor nivel de renta. En especial, en relación a sus iguales de la media europea que ni hacen tanto gasto privado ni asisten tanto a escuelas concertadas o privadas. A pesar de estos privilegios y del aumento de gasto privado, en España no han aumentado los niveles 4 y 5 de excelencia en PISA. Incluso, si descontamos el índice socio-económico, los centros privados obtienen la misma puntuación o, incluso, peor que los centros públicos (Choi, 2018). Por tanto, el mayor gasto privado familiar que provocan las políticas de derechas no mejora los resultados medios ni la franja de la excelencia sino más bien, cubre los

Gráfico 6. Porcentaje de hogares con personas entre 0 y 25 años con un gasto privado en educación que supera el 10% del gasto familiar según quintiles de renta



Fuente: Cantó (2020)

costes de distinción y segregación escolar de los hijos, convirtiendo la educación en un canal de enclasamiento y de evitación social del pluralismo de la escuela pública.

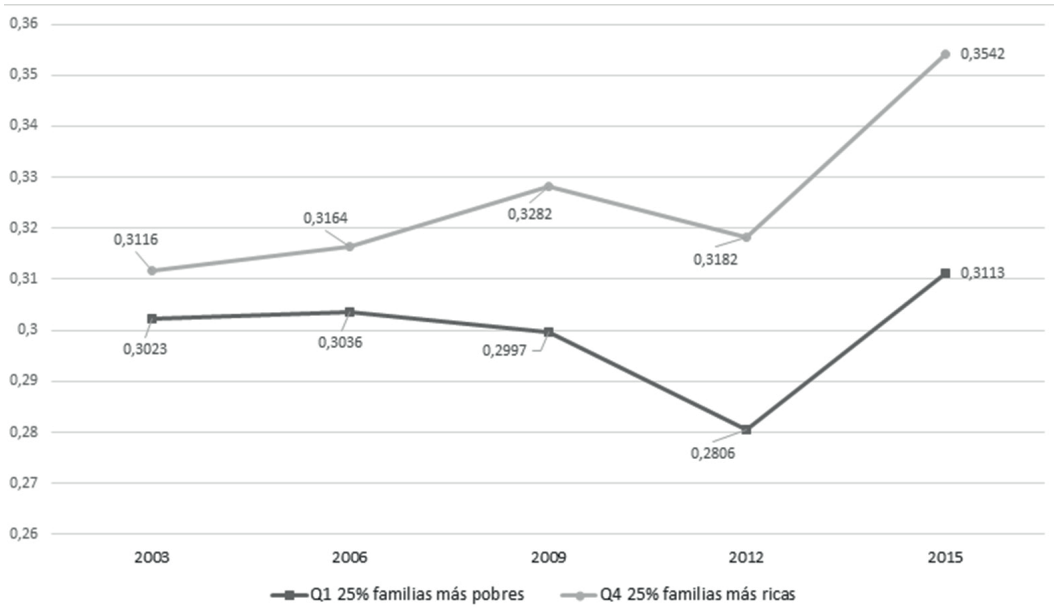
2.3. Mayor segregación escolar y menor efecto redistributivo del gasto educativo

España es el sexto país de la Unión Europea con mayor segregación escolar (0,38) sólo superado por los países del Este europeo (Murillo y Martínez-Garrido, 2018). Este dato significa que, para eliminar la segregación escolar en España, sería necesario cambiar al 38% del alumnado de unos centros a otros para establecer un reparto más inclusivo y representativo de la composición social de las escuelas del país. La segregación escolar se define como la distribución escolar desigual del alumnado de un territorio de tal forma que son separados entre escuelas en función del perfil socio-económico o condición étnica e inmigrante. Es decir, el mapa escolar de una ciudad o barrio acaba desequilibrado con centros educativos de alta concentración de pobreza e inmigración que separa, en el caso español, al 72% del alumnado más vulnerable del resto de alumnado (Save the Children, 2018). La segregación escolar comporta una sobre-estratificación del sistema educativo y un cierre social por nivel de renta familiar que segmenta y rompe el principio de escuela universal y democrática de calidad. Implica el incumplimiento del mandato inclusivo asociado al derecho a la educación (art.27 de la Constitución) y a la equivalencia de condiciones entre escuelas como precondición necesaria para la igualdad de oportunidades[6]. En suma, la segregación escolar refleja en qué grado la educación es clasista.

Entre 2006-2015, el índice de segregación que afecta al 25% del alumnado más vulnerable ha aumentado un 13,4% en España, en Cataluña un 14,2% y en Madrid se ha disparado un 35,8% (Save the Children, 2018). Las políticas neoliberales de cuasi-mercado, el modelo bilingüe y el distrito único en Madrid la han convertido en el segundo territorio europeo con mayor segregación escolar detrás de

6 La segregación escolar es un fenómeno complejo en el que interaccionan la estructura residencial y de vivienda, las políticas educativas de programación de la oferta y los mecanismos de elección de escuela de las familias que permita la política educativa del momento. Sin embargo, hay más segregación escolar que segregación urbana, inclinándose el sistema educativo a concentrar al alumnado más vulnerable en unas escuelas y no en otras del mismo barrio o territorio (Alegre, 2017).

Gráfico 7. Evolución de la segregación escolar del alumnado de ESO según origen socio-económico-familiar en España



Fuente: Murillo y Martínez-Garrido (2018) a partir de PISA

Hungría. En el gráfico podemos observar la evolución de la segregación escolar según origen socio-económico-familiar en España, habiéndose disparado entre 2012 y 2015 bajo el gobierno Rajoy tanto para el cuartil del 25% de alumnos más vulnerables (+ 11%) como para el cuartil de alumnado más acomodado (+11,3%).

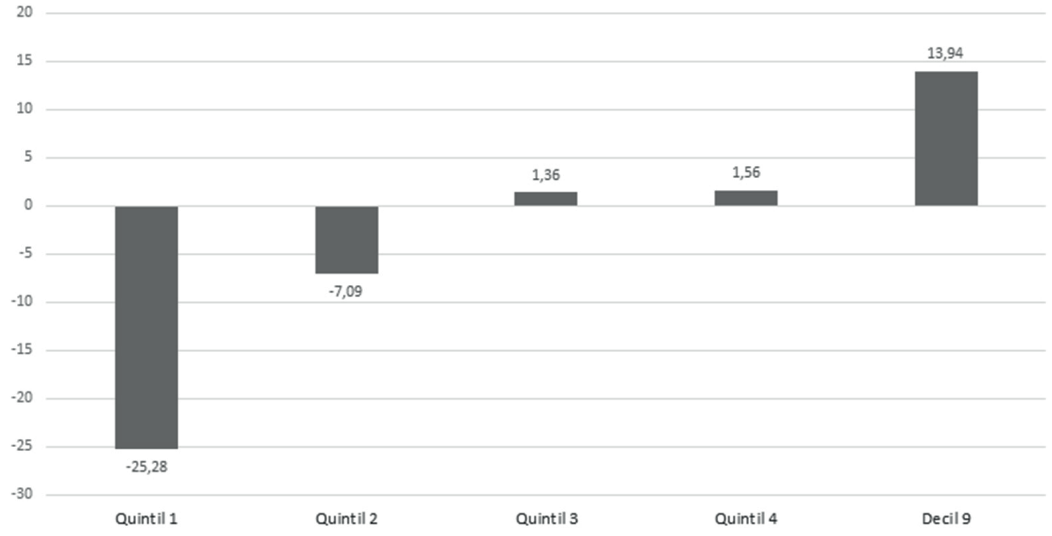
Entre 2003-2009 ambos índices de segregación se mantuvieron relativamente estables y con el último gobierno Zapatero descendieron. Sin embargo, la entrada en vigor de la LOMCE (2013) y los nuevos criterios liberalizadores de la elección de centro que introdujo, hacen disparar en 2015 la segregación escolar por abajo y por arriba, aumentando la polarización educativa. El economista Thomas Piketty (2015) nos recuerda que la magnitud de la segregación escolar debilita y reduce el efecto redistributivo e igualador del gasto educativo, tal y como fue por primera vez demostrado por el Informe Coleman (1966) en Estados Unidos. En su extenso informe, James Coleman demostró que el principal causante de la desigualdad educativa es la segregación de los estudiantes al agruparse en las mismas escuelas según su condición socio-económica y étnica.

A pesar de que la segregación escolar se produce tanto dentro de la red pública como dentro de la red privada concertada, existe una relación positiva entre niveles de privatización y segregación escolar (Eurydice, 2020). La red concertada acoge a la mitad de los alumnos socialmente vulnerable que le correspondería si su distribución con la escuela pública fuera equilibrada (Zancajo, Verger y Fontdevila, 2022). Además, el gasto público en conciertos tanto en primaria como en secundaria es muy regresivo: el 54% del gasto público en conciertos en primaria lo acapara el tercio de familias con mayor renta por el 13,6% que beneficia al tercio inferior de familias. En la secundaria concertada, el

tercio de familias con mayor renta acapara el 46% del gasto público por un 22% del tercio inferior de familias (Calero y Gil Izquierdo, 2014).

Los países con sistemas más segregados obtienen peores resultados que los países con menor segregación escolar (Albaigés y Padró, 2017). En España la magnitud de la segregación escolar hunde a la baja los resultados PISA en 30 puntos y hace aumentar un 23% las repeticiones de curso (Save the Children, 2018). A su vez, la segregación escolar hace aumentar la tasa de abandono escolar prematuro, reduce el logro de titulaciones entre el alumnado más desfavorecido y aumenta la discriminación en el empleo y la inserción laboral, obturando las oportunidades del ascensor social para los jóvenes más vulnerables (OCDE, 2018; Guryan, 2004). Por tanto, el efecto que tiene la composición social de las escuelas influye en las desigualdades de éxito escolar al hacer depender éste más de la "calidad" de los compañeros de escuela (*peer-effect* o efecto compañero) que de la calidad del equipo docente o de los recursos invertidos. Revertir la segregación escolar es un desafío complejo que siempre pertoca a los gobiernos de izquierda y que se ha asumido con valentía en la LOMLOE (2020).

Gráfico 8. Variación en % de la tasa media efectiva del gasto público educativo distribuido por tramos de renta bruta de los hogares (2013-2017)



Fuente: Fedea (2020)

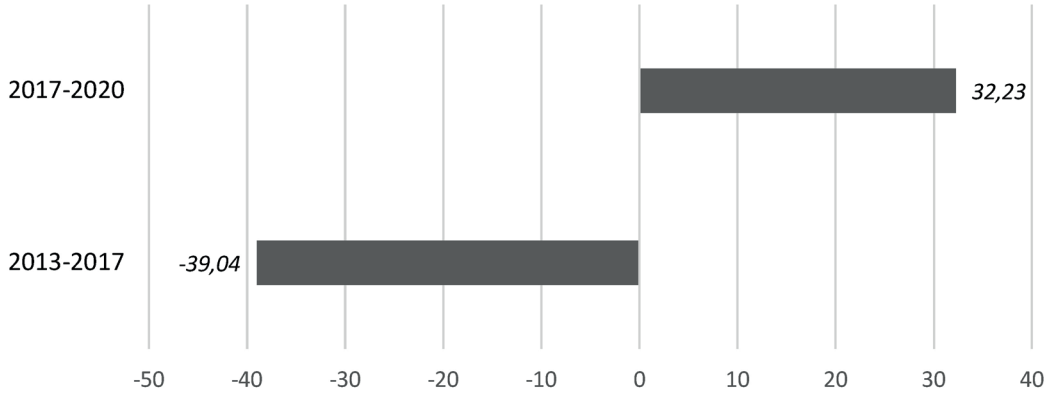
En paralelo, tanto los recortes en recursos económicos y como la oleada privatizadora y segregadora impulsada por los gobiernos Rajoy acabaron por impactar negativamente en la capacidad redistributiva del gasto educativo público. Como muestra el gráfico 8, entre 2013 y 2017 el reparto de la tasa media efectiva de gasto público que llegaba a las familias fue muy desigual: el quintil más pobre de hogares sufrió un recorte del 25,28%, así como el siguiente quintil de renta medio-baja (-7%) con ligeros aumentos para los quintiles de renta media y media-alta.

En cambio, el decil 9 (el 90% más rico) salió beneficiado con un aumento de recursos públicos de casi el 14%. Cabe tener en cuenta que estos datos subestiman los datos reales al no atribuir la titularidad pública o privada en su cálculo (Fedea, 2020; págs.14-15). Por tanto, el regresivo impacto redistributivo

de los gobiernos Rajoy en la educación española fue aún mayor y está todavía incomprensiblemente por calcular, pero ya se hace evidente a quién benefició.

En dicho período cayó la progresividad del gasto educativo público según el índice Kawani así como el efecto redistributivo que mide el índice Reynolds-Smolensky que cayó desde el 0,0140 en 2013 hasta el 0,096 en 2017. En términos correctores de la desigualdad de la renta entre familias a través del gasto educativo público, ésta bajó desde el 3,97% en 2013 hasta el 2,42% en 2017 con una caída del efecto redistributivo del 39%. Sin embargo, la entrada de gobiernos progresistas en cinco CCAA a partir de 2015 y los nuevos gobiernos de Pedro Sánchez desde junio de 2018, han contribuido a revertir la tendencia en el período 2017-2020, elevando el efecto redistributivo del gasto educativo un 32,23%.

Gráfico 9. Variación en el efecto redistributivo del gasto público educativo



Fuente: Fedea (2022; 2023)

En suma, la agenda bien calculada de *Estado privatizador* que desvía recursos y ventajas hacia el sector privado y las familias más acomodadas refuerza un modelo de educación clasista con mayor segregación y menor efecto redistributivo. Se deduce así que las derechas en el gobierno actúan como actores institucionales extractivos que capturan fondos públicos para favorecer a intereses privados, sin importar el coste de desigualdad que generan (Acemoglu y Robinson, 2012). Esta opción extractiva suele justificarse y queda enmascarada en nombre de la libertad educativa cuando se trata de una defensa elitista y corporativa de privilegios y de intereses privados que se anteponen al interés universal de la equidad como principio constitucional.

3. COMPARACIÓN ENTRE CCAA CON GOBIERNOS DE IZQUIERDAS Y DE DERECHAS (2015-2022)

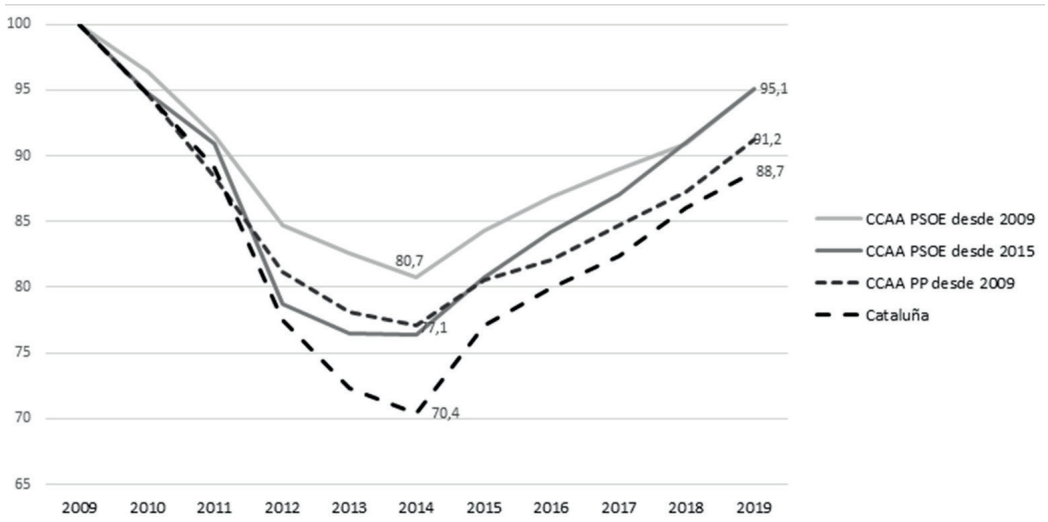
El Estado culminó la descentralización del sistema educativo con las últimas transferencias autonómicas en el año 2000[7]. Según la estadística de gasto público educativo de 2019, el 11% corre a cargo del Estado, el 84% lo asumen las comunidades autónomas y el 5% los municipios y entes locales. Sin embargo, en el imaginario popular un 34% cree que la educación solo la gestiona el Estado y un 50% cree que lo hacen las comunidades autónomas (CIS, 2012). Las campañas y retóricas

7 España inició su descentralización traspasando la plena competencia en educación, primero, en Cataluña y País Vasco en 1981 y después en Galícia (1982), Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias (1983), Navarra (1990), Baleares (1998), Cantabria, La Rioja, Aragón, Murcia y Comunidad de Madrid (1999) y, por último, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla i León y Extremadura (2000).

de derechas han sido eficaces a la hora de focalizar sus ataques en educación hacia el Estado y el Ministerio de Educación, desviando sus responsabilidades en la gestión educativa de las CCAA donde gobiernan.

Sin embargo, las CCAA gobernadas por el PP hasta 2015 hicieron el mayor recorte del gasto por alumno en la red pública (-23,9%) tras Cataluña que aplicó el ajuste más duro (-29,6%). Las CCAA gobernadas por el PSOE entre 2009-2015 hicieron un recorte menos acusado (-19,3%). Además, con la entrada de gobiernos progresistas en varias CCAA a partir de 2015 tras varios años de gobiernos del PP[8], se hace patente un giro más redistributivo aumentando el gasto público educativo a mayor velocidad hasta 2019 comparado con las CCAA gobernadas por el PP. Éstas aún estaban 8,8 puntos por debajo de lo que invertían en 2009 mientras los nuevos gobiernos progresistas desde 2015 estaban en 2019 a 4,9 puntos respecto a 2009. Incluso en poco tiempo y pocos años de gestión, se nota la clara diferencia entre gobiernos de izquierdas y de derechas.

Gráfico 10. Evolución del gasto público por alumno de la red pública en enseñanza no universitaria entre 2009 y 2019 por CCAA



Fuente: elaboración propia a partir del INE-Contabilidad Regional de España y Estadística del Gasto Educativo

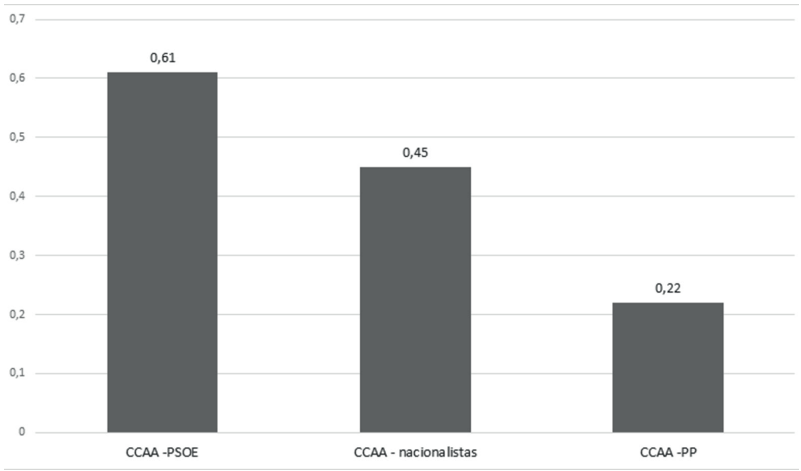
Al ampliar el foco entre 2015 y 2022, el aumento del porcentaje del PIB autonómico dedicado a educación remarca una clara diferencia entre tres tipos de gobiernos. Los gobiernos progresistas liderados por el PSOE son los que más décimas han aumentado (+0,61) sobre el PIB autonómico, a continuación, los nacionalistas y regionalistas (+0,45) y, por último, las CCAA gobernadas por el PP (+0,22). Por tanto, en los años de recuperación y post-recesión las CCAA con gobiernos de izquierdas han invertido casi 3 veces más que las gobernadas por la derecha.

Hay algunos casos muy destacables como es Navarra. En dicho período ha incrementado el peso del gasto educativo sobre su PIB, 36 veces más que la Comunidad de Madrid y 21 veces más que Castilla y León, ambas gobernadas desde hace décadas por el PP. Son los diferenciales más extremos en el ritmo de recuperación del gasto educativo público tras la Gran Recesión y con gran valor para la

8 Se trata de Aragón, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana y Extremadura.

consejería socialista de Navarra que entró en 2019 y en muy poco tiempo ha incrementado el gasto educativo más que ningún otro territorio.

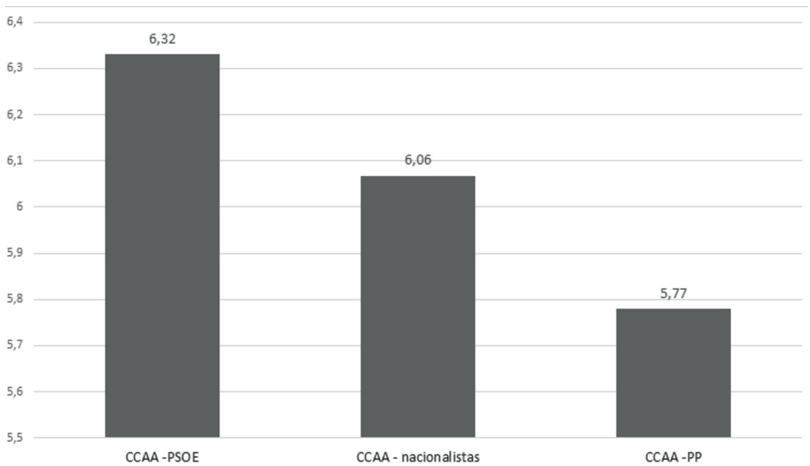
Gráfico 11. Aumento del % del PIB dedicado a educación entre 2015 y 2022 según color político de la consejería autonómica



Fuente: elaboración propia a partir del INE-Contabilidad Regional de España y Estadística del Gasto Educativo

A su vez, son los gobiernos autonómicos progresistas los que protagonizan la mayor mejora de resultados entre 2015 y 2021. El mejor indicador sintético sobre la evolución de los resultados educativos Si tomamos la dimensión educativa del IMCV-Indicador Multidimensional de Calidad

Gráfico 12. Aumento de la mejora de resultados educativos entre 2015 y 2021 a partir del IMCV según color político de la consejería autonómica

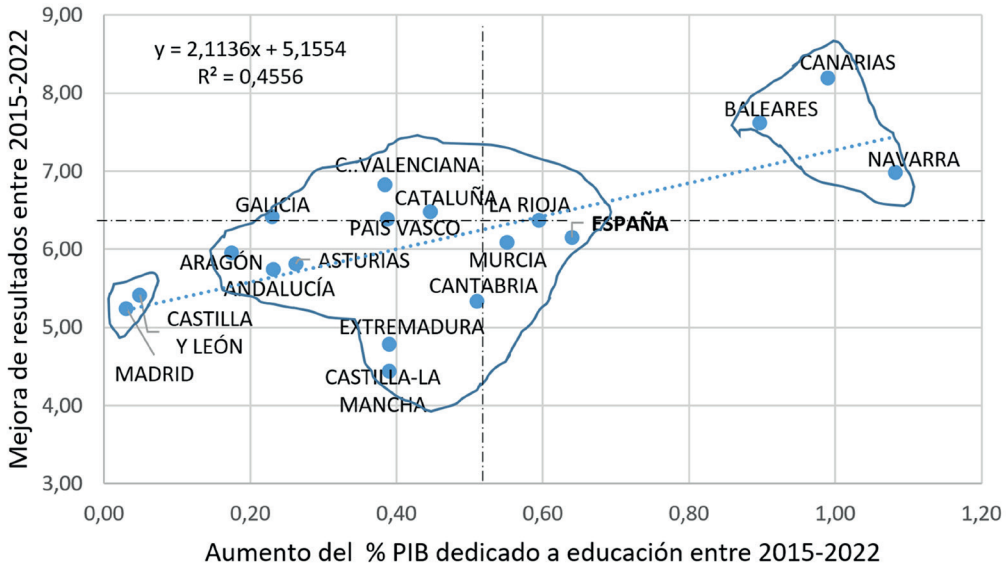


Fuente: elaboración propia a partir del INE (2022) - Indicador Multidimensional de Calidad de Vida

de Vida[9] creado por el INE (2022) y la analizamos territorialmente, de nuevo, son las CCAA con gobierno progresista las que presenten una mayor mejora de resultados (+6,32 puntos) por delante de los gobiernos nacionalistas (+6,06) y de los gobiernos de derechas (+5,77). Por tanto, el mayor gasto público de los gobiernos progresistas durante este período también comporta una mejora de resultados más intensa, demostrando mayor eficacia que los gobiernos autonómicos de derechas.

La correlación entre mayor gasto educativo público y mayor mejora de resultados es significativa y consistente como se observa en el gráfico 13. Además, ordena las CCAA en tres grupos diferenciados. En el grupo de cabeza encontramos Navarra, Canarias y Baleares como los territorios que más destacan en ambas variables y distanciados de un gran grupo formado por 12 CCAA de distinto perfil político. Pero también revela a Madrid y Castilla y León, ambas gobernadas desde hace décadas por la derecha, como las CCAA más estancadas y las que menos han mejorado tanto en gasto público como en resultados educativos en los últimos años.

Gráfico 13. Relación entre el aumento del gasto educativo de las CCAA entre 2015-2022 y la mejora de resultados entre 2015-2021



Fuente: elaboración propia a partir del INE (2022) - Indicador Multidimensional de Calidad de Vida, INE-Contabilidad Regional de España y Estadística del Gasto Educativo

El caso de Madrid es preocupante dado que, a pesar de aumentar su PIB regional un 18,6% entre 2009-2019, su alumnado en la red educativa pública creció un 15,7% pero el gasto en la educación pública se saldó con un recorte negativo (-1,2%). En contraste, los gobiernos de derechas de la Comunidad de Madrid repartieron el aumento de la riqueza y del PIB en dicho período en favor de la red concertada y la privatización subvencionada (educación 0-3, bachilleratos y FP superior) incrementando su

9 El IMCV es una estadística experimental del INE (2022) que se compone de 55 indicadores y 9 dimensiones. La dimensión educativa se compone de 5 indicadores: Nivel de formación alcanzado por la población total; Población adulta (25-64 años) con nivel educativo superior; Nivel de formación alcanzado por la población joven (de 18 a 24 años); Abandono temprano de la educación-formación en la población de 18 a 24 años y Personas de 25 a 64 años que han recibido formación durante las últimas 4 semanas.

financiación un 26,6%. Todo un ejemplo de redistribución inversa y regresiva que provoca la mayor segregación escolar y la menor mejora de resultados de toda España como se refleja el gráfico 13.

4. BALANCE DE LA GESTIÓN Y LA INVERSIÓN EDUCATIVA DE LOS GOBIERNOS DE PEDRO SÁNCHEZ

En junio de 2018, Pedro Sánchez forma su primer gobierno nombrando a Isabel Celaá como ministra de Educación y Formación Profesional, un cambio de denominación que dejaba claro la prioridad que iba a tener la FP. A su llegada, se reactivaron todos los órganos de participación del Ministerio que llevaban entre 6 y 7 años sin reunirse, desde el Observatorio de Becas hasta el Consejo General de FP. Una muestra del nulo interés de los anteriores ministros del PP en dialogar con la comunidad educativa y la parálisis de su gestión errática que dejaron a España aquel año con el peor índice europeo en capacitación según el CEDEFOP (2018).

Por tanto, la herencia a remontar era inmensa tras siete años de recortes y retrocesos. La primera ley aprobada por la ministra Celaá fue la Ley 4/2019 que puso fin a los recortes educativos que introdujo el RDL 14/2012 del Gobierno Rajoy. De esta forma quedó suprimido el aumento de ratios de hasta un 20% y se devolvió a las comunidades autónomas la potestad de revertir el aumento obligatorio de la jornada lectiva de los docentes y la espera de 10 días lectivos para nombrar a interinos para cubrir bajas docentes. Estas medidas que empeoraron las condiciones docentes y del aprendizaje en el aula entre 2013-2019, contaron con la oposición en contra del PP y de las CCAA donde gobernaba y han sido aplicadas a un diferente ritmo por los gobiernos autonómicos, siendo Cataluña el último en hacerlo (2022).

La segunda ley aprobada fue la LOMLOE (2020) que sirvió tanto para actualizar y modificar la LOE (2006) como para derogar la LOMCE (2013) que ya había sido dejada en suspenso por el gobierno Rajoy con el RDL 5/2016. Esta suspensión fue provocada tras la pérdida de la mayoría absoluta del PP en las elecciones generales de junio de 2016 y el apoyo unánime de toda la oposición (186 diputados) que votó la propuesta del PSOE para frenar el calendario de implantación de la LOMCE con la abstención de Ciudadanos. Por tanto, el Partido Popular solo apoyó la LOMCE durante 3 años tras su aprobación, creando un galimatías jurídico posterior con su suspensión y demostrándose como fue una contra-reforma innecesaria, irresponsable y partidista, o más bien, de una cierta facción ideológica de la derecha[10].

La LOMLOE actualizó la LOE al nuevo contexto histórico, reformando el 46% de su articulado e integrando tres grandes objetivos: a) la modernización educativa alineada con la Agenda 2030 y el Espacio Europeo de Educación, b) fortalecer la equidad y la capacidad inclusiva de la educación y c) estabilizar y cohesionar el sistema educativo respetando el Estado autonómico contra la pulsión re-centralizadora de las derechas. Su tramitación legislativa se produjo en plena situación de pandemia, presentándose tres enmiendas a la totalidad por parte del PP, Vox y Ciudadanos que fueron rechazadas con el voto de 195 diputados y diputadas. En el debate de la ponencia de la LOMLOE se aceptaron 202 enmiendas de la oposición, un 17% de las presentadas y 8 veces más del 2% que aceptó el PP en el trámite de la LOMCE demostrando una absoluta aversión a un mínimo de consenso[11].

10 A pesar de su fuerte carga ideológica, la LOMCE recibió un tibio apoyo del Gobierno Rajoy reconociendo el ministro Wert en sus memorias que, al examinar el anteproyecto, en el Consejo de Ministros *"se percibía como una distracción que entrañaba riesgos más que otra cosa… y que sacarla adelante iba a ser más el resultado de un empeño mío y de mi equipo que el de un compromiso colectivo del Gobierno"* (Wert, 2019; pág.29)

11 En su trámite parlamentario, la LOMCE liderada por el ministro Wert recibió 11 enmiendas a la totalidad y 1.666 enmiendas, aceptándose tan solo 34 de los grupos de la oposición (un 2%). Tan sólo recibió el voto a favor del PP, contó con la abstención de UPN y el resto de grupos votó en contra. A su vez, cabe tener en cuenta que la LOMLOE tomó en consideración las 80 comparecencias ante la Subcomisión para un Pacto de Estado Social y Político por la Educación que, tras 15 meses de trabajo, quedó disuelta en mayo de 2018 ante el desacuerdo por la financiación por parte del PSOE, Unidas Podemos, ERC, PNV y PdCAT.

La LOMLOE moderniza y renueva la ordenación educativa para impulsar un sistema más flexible, más orientado al éxito escolar y a un aprendizaje más competencial, alineándose con las recomendaciones de la Unesco, la OCDE, la Unión Europea, la Agenda 2030 y la Carta Social Europea. Es la primera ley educativa española que recoge y ampara los derechos de la infancia de Naciones Unidas (1989) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que España ratificó en 2008. La LOMLOE estimula a los centros y al profesorado para que lideren el cambio educativo junto a las familias, concede más autonomía pedagógica a los centros y promueve una mayor cooperación y co-responsabilidad educativa del entorno local y sus agentes. A su vez, renueva los contenidos curriculares para que sean más contemporáneos incorporando el aprendizaje digital, las STEAM, la coeducación, la educación emocional y afectivo-sexual, la educación para la ciudadanía global y para el desarrollo sostenible, la memoria histórica y la función social de los impuestos.

La LOMLOE defiende un enfoque integrado de inclusión y equidad educativa desde una comprensividad flexible y personalizada sin segregaciones internas ni externas, donde todas las vías a partir del tercer curso conducen al título de la ESO. Toma medidas relevantes para reducir la repetición de curso ampliando los apoyos personalizados, refuerza las garantías de gratuidad y el incremento de plazas en la red de titularidad pública, neutraliza la segregación escolar con medidas equilibradoras y prioriza tanto la escuela rural como la educación inclusiva. Además, fija dos compromisos a medio plazo: estabilizar un suelo mínimo de inversión del 5% del PIB en educación y becas y acometer la reforma integral de la formación y la profesión docente.

Entre febrero y abril de 2022 se aprueban los decretos de ordenación curricular de las distintas enseñanzas[12]. El debate curricular de la LOMLOE se movilizó a través de un documento-marco elaborado por expertos y fue discutido en 7 foros de participación con 37 centros educativos invitados, además de recibir 44.240 cuestionarios en el proceso de consulta pública. Con posterioridad, las CCAA han ido completando los currículos con un 40% de contenidos propios para aquellas sin lengua co-oficial y un 50% para las comunidades con lengua co-oficial. A su vez, la LOMLOE establece un tercer nivel de autonomía curricular que compete a los centros y cuyo peso decide cada comunidad autónoma.

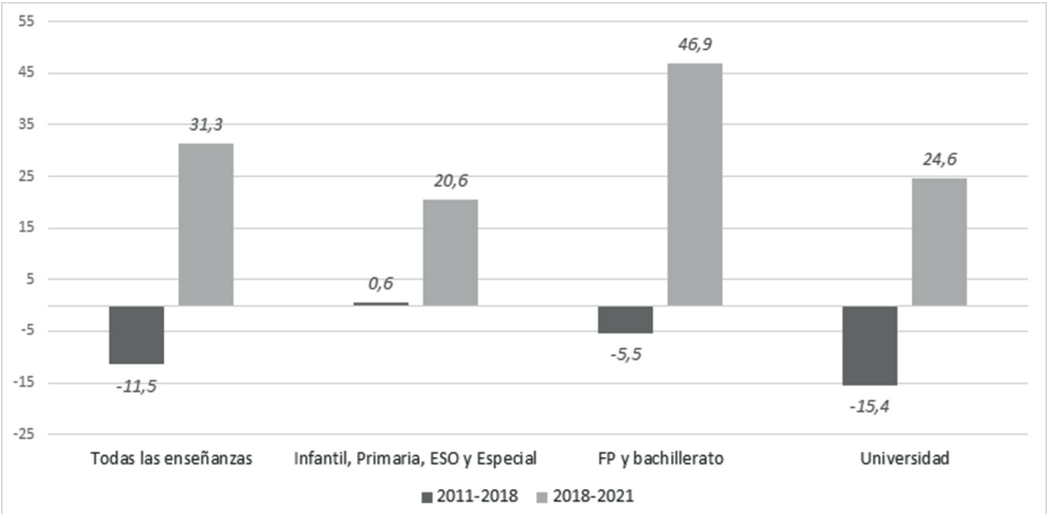
La tercera ley aprobada por los gobiernos de Pedro Sánchez es la Ley de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (2022) que, junto al proyecto de decreto curricular conocido en febrero de 2023, significa una transformación sistémica en la FP de gran alcance. En 2019, el Gobierno ya decidió integrar el doble sistema de FP educativo y para el empleo y unificar todas las competencias en el Ministerio de Educación y Formación Profesional. A su vez, aprobó el primer Plan Estratégico de FP 2019-2022 con 16 objetivos y 45 líneas de actuación acordadas en el diálogo social con el compromiso de crear 200.000 plazas públicas de FP hasta 2024 A su vez, se ha actualizado la oferta de titulaciones creando 63 nuevas ligadas a la economía sostenible y la industria 4.0 acortando el tiempo de aprobación que con el gobierno de Rajoy se alargaba hasta los cuatro años por cada nueva titulación.

La nueva ley convierte en dual toda la oferta de formación profesional, previene el abandono escolar, universaliza la orientación profesional a lo largo de la vida como derecho gratuito e impulsa la innovación, la investigación y la internacionalización de la FP. Crea un sistema ascendente en el que toda formación, más corta o larga, es acreditable y facilita un sistema ágil para acreditar la experiencia profesional para priorizar al 40% de la población activa menor de 55 años que carece de titulación y que suman un total de 3,3 millones de personas.

12 Para educación infantil (RD 95/2022), educación primaria (RD 157/2022), educación secundaria obligatoria (RD 217/2022) y bachillerato (RD 243/2022).

La cuarta reforma, también sistémica, ha sido la del sistema estatal de becas derogando gradualmente la contra-reforma del ministro Wert de 2013. De ese modo, se restituye el derecho subjetivo a la beca donde prevalece la necesidad por renta familiar y se eliminan los requisitos de mérito (tener un 5,5) que excluyó al 35% de los nuevos estudiantes de grado universitario entre 2013-2020. A su vez, se ha reducido el peso de la cuantía variable de la beca introducida por Wert que tanto complicó y retrasó la gestión y el cobro. Por último, se ha elevado el umbral más bajo de renta, incluyendo a 161.000 estudiantes que cobrarán más con cuantías que no se actualizaban desde el curso 2010-11. En el curso 2017-18 se destinaron 1.507 millones a becas universitarias y no universitarias, en contraste con los 2.549 millones destinados en 2023, un incremento casi del 70% y de 210.000 estudiantes más.

Gráfico 14. Variación porcentual del gasto del sistema estatal de becas en España (2011-2021)



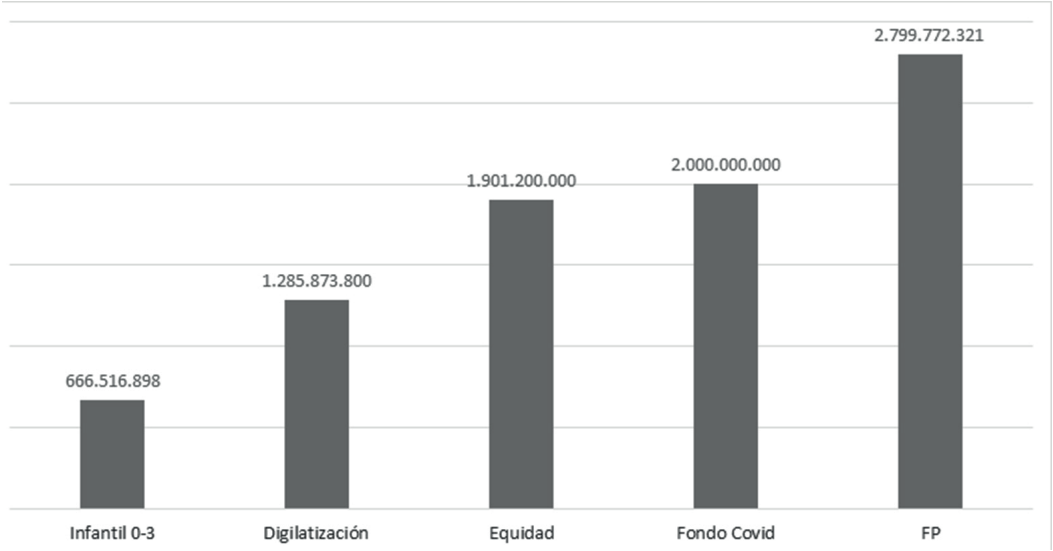
Fuente: Estadística del Gasto Educativo

Los gobiernos Rajoy recortaron un 11,5% la partida de becas mientras que los gobiernos de Pedro Sánchez la han cuadriplicado, aumentándolas un 31,3% hasta 2021. En especial, en las enseñanzas post-obligatorias (FP y bachillerato) para garantizar la equidad y continuidad educativa, aumentando el importe de las becas casi un 47%, así como en las enseñanzas universitarias que aumentaron un 24,6% entre 2018-2021. Por tanto, el gobierno progresista no sólo ha aumentado la inversión en 1.064 millones, también ha restituido un modelo más progresivo de becas dado que Wert redujo la escala de umbrales de 5 a 3, definió un umbral 1 tan bajo que dejaba fuera a familias en situación de pobreza y obligó a 118.000 alumnos de las rentas más bajas a devolver la beca al no cumplir los requisitos académicos que endureció, mistificando la beca como mérito en lugar de ser un derecho y un estímulo a la equidad.

A parte de las becas, los programas de equidad han recibido un fuerte impulso invirtiendo 836 millones entre 2020-2023 transferidos a las CCAA en diferentes programas de cooperación territorial (PROA+, prevención del abandono escolar, unidades de acompañamiento, ayudas para libros de texto, bienestar emocional y educación inclusiva). Se han beneficiado 3.700 centros sostenidos con fondos públicos y con un 30 %, como mínimo, de alumnado en riesgo de vulnerabilidad social. Sumados a los 1.064 millones de incremento en la partida estatal de becas entre 2018 y 2023, el total dedicado a programas de equidad educativa ha sido de 1.900 millones. El impulso a la universalización de la educación

infantil 0-3 años es otra de las prioridades del gobierno progresista y otro componente predistributivo clave para la equidad temprana. El objetivo marcado es la creación de 65.382 plazas públicas con una inversión de 666 millones transferida a las CCAA. En total, la suma del total de programas de equidad y de educación infantil suman 2.566 millones, siendo el segundo bloque priorizado tras la FP.

Gráfico 15. Gasto público educativo del gobierno de Pedro Sánchez entre 2020 y 2023 transferido a las CCAA por programas (en euros)



Fuente: MEFP

La inversión en la modernización de la formación profesional suma 2.800 millones transferidos a las CCAA entre 2020 y 2023. Ya han sido creadas casi 130.000 nuevas plazas públicas de FP y se superará el objetivo de crear 200.000 plazas para 2024. En acciones de formación profesional para el empleo se han invertido 683 millones en 2021 y 846 millones en 2022, junto a 200 millones de euros para cualificación y recualificación de adultos ocupados o desempleados. Se han creado 119 nuevas cualificaciones profesionales y se han actualizado 315 desde 2019 y se han seleccionado 44 centros públicos para integrar la red estatal de centros de excelencia de FP. A su vez, se han creado 720 grupos bilingües de FP, 433 nuevas aulas digitalizadas y 953 aulas de emprendimiento en los centros de FP.

Por último, se han transferido a las CCAA 1.285 millones para digitalización educativa a través del Plan #DigEdu, incorporando la competencia digital en el nuevo curriculum, formando al 80% de los docentes y elaborándose el plan digital de centro en 22.000 centros educativos. Se han entregado 300.000 dispositivos portátiles para el alumnado y se están instalando 240.000 aulas digitales e hiper-aulas. Además, se desarrollan otras iniciativas como la creación de recursos digitales, la formación docente en pensamiento computacional, el impulso del talento femenino en disciplinas STEAM y el Programa Código Escuela 4.0 para alfabetizar al alumnado en la programación y la robótica.

En total, el gobierno de Pedro Sánchez ha transferido 8.653 millones a las CCAA hasta 2023. Asimismo, se garantizó el máximo de presencialidad en las aulas durante la pandemia con la contratación de 30.000 nuevos docentes en las enseñanzas no universitarias y la transferencia a las CCAA de un fondo de 2.000 millones de euros a repartir entre universidad y enseñanzas no universitarias. Cabe añadir

también la estabilización del profesorado interino con el objetivo de reducir la temporalidad del 23% actual al 8% marcado por la UE en un plazo de 3 años.

En suma, el gobierno de Pedro Sánchez y las ministras socialistas de Educación y FP, Isabel Celaá (2018-2021) y Pilar Alegría (2021-2023) han acelerado una intensa agenda transformadora de la educación española, con el apoyo de los fondos del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia y una definición muy clara de prioridades. El contraste con la parálisis errática de los gobiernos Rajoy y sus ministros de Educación es más que evidente, aunque persiste la dificultad de trasladar a la opinión pública el balance de las políticas educativas ejecutadas (policies) y transmitir un relato ilusionante de la obra realizada. A pesar de haberse calmado la guerra cultural activada en torno a la aprobación de la LOMLOE, la educación, sus inversiones y sus reformas han desaparecido del debate mediático y tan solo aparece al hablar del bullying y del empeoramiento post-pandémico de la salud emocional de los estudiantes.

CONCLUSIONES

A lo largo del artículo hemos reunido suficientes evidencias del "efecto cordillera" entre gobiernos de izquierdas y de derechas que caracteriza la educación española desde la transición democrática. Un doble efecto que supone regresión en gasto público y en contra-reformas muy ideologizadas cuando gobierna la derecha y gasto expansivo y reformas transformadoras ambiciosas cuando gobiernan las izquierdas. Resulta un vaivén muy acusado y desaprobado por la opinión pública dado que desestabiliza el sistema, generando frustración y baja autoestima educativa. Sin duda, falla la madurez y la calidad democrática de la gobernanza educativa, pero tal y como hemos demostrado, la mayor responsabilidad recae en una derecha radicalizada nada conservadora del gasto público y extrema en su intransigencia y partidismo dogmático.

ANEXOS

Tabla 2. Evolución del porcentaje dedicado a educación sobre el PIB de las CCAA

	2015	2018	2022	Variación 2015-2022	Color político de la Consejería
Navarra	3,30	3,37	4,38	+ 1,08	Socialista (*)
Canarias	3,82	3,73	4,81	+ 0,99	Socialista (*)
Balears, Illes	2,91	2,93	3,81	+ 0,90	Socialista
ESPAÑA	**4,32**	**4,21**	**4,96**	**+ 0,64**	**Socialista (**)**
Rioja, La	3,44	3,38	4,04	+ 0,59	Socialista (*)
Murcia	4,58	4,60	5,13	+ 0,55	PP
Cantabria	4,42	4,30	4,93	+ 0,51	PRC (*)
Cataluña	2,97	2,92	3,42	+ 0,45	ERC (**)
Castilla-La Mancha	4,20	4,10	4,59	+ 0,39	Socialista
Extremadura	5,74	5,30	6,13	+ 0,39	Socialista
País Vasco	4,01	3,85	4,40	+ 0,39	PNV
Com..Valenciana	4,20	4,19	4,59	+ 0,38	Socialista
Asturias	3,75	3,59	4,01	+ 0,26	Socialista
Andalucía	5,17	5,07	5,40	+ 0,23	PP (**)
Galicia	4,02	3,93	4,25	+ 0,23	PP
Aragón	3,28	3,32	3,46	+ 0,18	Socialista
Castilla y León	3,91	3,73	3,96	+ 0,05	PP
Madrid	2,35	2,26	2,38	+ 0,03	PP

(*) Desde 2019 (**) Desde 2018
Fuente: elaboración propia a partir del INE - Contabilidad Regional de España y Estadística del Gasto Educativo

Tabla 3. Evolución del índice de educación del IMCV-Indicador Multidimensional de Calidad de Vida por CCAA (Base: España 2008=100)

	2015	2021	Variación 2015-2022	Color político de la Consejería
Canarias	98,2	106,4	+ 8,19	Socialista (*)
Balears, Illes	97,6	105,3	+ 7,61	Socialista
Navarra	108,6	115,6	+ 6,98	Socialista (*)
Com. Valenciana	102,7	109,5	+ 6,82	Socialista
Cataluña	103,0	109,5	+ 6,47	ERC (**)
Galicia	104,0	110,4	+ 6,41	PP
País Vasco	112,4	118,8	+ 6,39	PNV
Rioja, La	102,9	109,3	+ 6,36	Socialista (*)
ESPAÑA	**102,9**	**109,0**	**+ 6,15**	**Socialista (**)**
Murcia	98,7	104,8	+ 6,08	PP
Aragón	103,9	109,8	+ 5,94	Socialista
Asturias	105,3	111,1	+ 5,81	Socialista
Andalucía	98,8	104,6	+ 5,74	PP (**)
Castilla y León	104,0	109,5	+ 5,41	PP
Cantabria	106,4	111,7	+ 5,33	PRC (*)
Madrid	108,1	113,4	+ 5,24	PP
Extremadura	99,0	103,8	+ 4,78	Socialista
Castilla-La Mancha	99,5	104,0	+ 4,43	Socialista

(*) Desde 2019 (**) Desde 2018
Fuente: elaboración propia a partir del INE - Indicador Multidimensional de Calidad de Vida

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012) *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza.* Barcelona, Deusto-Planeta

Albaigés, B. i Padró, F. (2017). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016.* Fundació Jaume Bofill.

Alegre, M.A. (2017). *Polítiques de tria i assigmació d'escola.* Barcelona, Fundació Jaume Bofill i Ivàlua

Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil (2020). *Pobreza infantil y desigualdad educativa en España.* Madrid.

Barber, M. (2001). "The Very Big Picture". *School Effectiveness and School Improvement,* 12:2; pp. 213-228

Caínzos, M. (2015). "La opinión pública sobre la educación en España: entre el catastrofismo y la satisfacción". *RES-Revista Española de Sociología,* 23; pp. 117-150.

Calero, J. y Gil Izquierdo, M. (2014). *Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España.* Madrid, Fundación FOESSA.

Cantó, O. (2020). *La dimensión generacional de la desigualdad: redistribución e igualdad de oportunidades.* Barcelona, Fundación la Caixa.

Choi, A. (2018). *Desigualdades socioeconómicas y rendimiento académico en España.* Barcelona, Fundación la Caixa.

Cobb, P. & Jackson, K. (2012) "Analyzing Educational Policies: A Learning Design Perspective". *Journal of the Learning Sciences,* 21: 4; pp. 487-521.

Busemeyer, M.R. (2014). *Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States.* Cambridge: Cambridge University Press.

Busemeyer, M. R. (2007). "Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980-2001". *Journal of European Social Policy,* 14; pp. 582-610.

Huber, E., Gunderson, J. & Stephens, J.D. (2020) Private education and inequality in the knowledge economy. *Policy and Society,* 39:2; pp. 171-188,

Eurydice (2020). *Equity in school education in Europe: Structures, policies and student performance.* Brussles, European Comission.

FEDEA (2023). *Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Séptimo informe - 2019 y 2020.* Madrid, FEDEA.
--(2020). *Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Quinto informe – Sanidad y educación, 2013 – 2017*. Madrid, FEDEA.

Felfe, C., Nollenberger, N. y Rodríguez-Planas, N. (2015). Can't buy mommy's love? universal childcare and children's long-term cognitive development. *Journal of Population Economics,* 28(2), pp. 393-422.

González, J. J., Rodríguez, R. y Castromil A. R. (2010), "A case of polarized pluralism in a Mediterranean country: The media and politics in Spain", *Global Media Journal: Mediterranean Edition,* 5 (1/2): 1-9.

Gortázar, L. (2022). "La coalición de la instrucción y los mitos que la sostienen". *El País,* 13 de diciembre

Guryan, J. (2004). "Desegregation and Black Dropout Rates." *American Economic Review,* 94 (4): 919-943.

Hirchman, A.O. (1991). Retóricas de la intransigencia. México, FCE.

IVIE (2019). *Diferencias socioeconómicas en los entornos educativos.* Madrid, Fundación BBVA, Serie Esenciales, núm. 36/2019

León, M., Alvariño, M. y Soler, Ll. (2022). "Una cultura política poco acostumbrada al diálogo" en Ayala, L. (coord.) *Desigualdad y pacto social.* Barcelona, Observatorio Social de la Fundació La Caixa.

Martínez-Celorrio, X. (2021) *¿Tan nefasta es? La educación como pánico moral para la derecha.* Madrid, Fundación Espacio Público.
-- (2003). "Política educativa sin sociología: populismo y cierre social en las reformas conservadoras". Sistema, 173; pp. 63-76

Murillo, F.J. y Martínez-Murillo, C. (2018). "Incidencia de la crisis económica en la segregación escolar en España". *Revista de Educación,* 381, pp. 67-93.

OCDE (2020). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2020. Informe español.* Madrid, MEFP.
-- (2018). *Equity in education. Breaking down barriers to social mobility.* Paris OECD-- (2018) otr

Okoroma, N.S. (2000). *The perspectives of educational management, planning and policy analysis.* Port Harcourt: Minson Publishers.

Pérez-Galán, M. (2005). "Hace veinte años". *El País,* 12 de diciembre

Piketty, Th. (2015). La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza. Barcelona, Anagrama.

Puelles, M. de (2006). "¿Por qué no fue posible el pacto educativo?". *Organización y Gestión Educativa,* 6; pp. 18-21.
--(2000). *Educación e ideología en la España Contemporánea.* Madrid, Tecnos.

Save the Children (2018). *Mézclate conmigo: de la segregación socioeconómica a la educación inclusiva.* Madrid, Save the Children

Thompson, K. (2014). *Pánicos Morales.* Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Van Huizen, T., Dumhs, L. and Plantenga, J. (2016). *A Cost–Benefit Analysis of Universal Preschool Education. Evidence from a Spanish Reform.* USE Discussion Paper Series No. 16–11, Utrecht University.

Weisstanner, D. & Armingeon, K. (2020). "How redistributive policies reduce market inequality: education premiums in 22 OECD countries". *Socio-Economic Review,* 18: 3; pp 839–856

Wert, J.I. (2019). *La educación en España, asignatura pendiente.* Madrid, Almuzara

Zancajo, A., Verger, A. y Fontdevila, C. (2022). *La educación concertada en España. Reformas en clave de equidad desde una perspectiva internacional.* Barcelona, Fundación Jaume Bofill.