

Lo bueno, lo ausente y lo malo de la nueva Ley de Educación

EsadeEcPol Insight #23 Noviembre 2020

AUTOR

Lucas Gortazar

Director de Research y
Senior Fellow de Educación
en EsadeEcPol

RESUMEN EJECUTIVO

El Congreso de los Diputados acaba de aprobar una nueva Ley de Educación, la llamada LOMLOE, que sustituye a la LOMCE de 2013. Quizás lo más relevante antes de hacer valoraciones es recordar que **el impacto de una ley es lento, gradual y parcial**, y que las leyes no modifican la realidad de los centros educativos de forma inmediata, por lo que no podemos caer ni en el triunfalismo ni tampoco en el discurso catastrofista. Esta nota analiza sus fortalezas, ausencias y debilidades.

- **A nivel micro (lo que afecta a la vida de los centros)**, se toman medidas importantes, más positivas que negativas. Los puntos positivos incluyen: (i) reorganizar la primaria en ciclos y retomar el modelo de diversificación curricular en secundaria; (ii) tomar medidas relevantes para reducir la repetición (medida cara, injusta e ineficaz), aunque estas deben complementarse por las CCAA; (iii) abrir una puerta normativa a una reforma necesaria curricular en profundidad. Sin embargo, también hay algunos peros o inconcreciones: (i) la profesionalización de la carrera docente sigue a la espera, aunque con promesas de reforma en el plazo de un año; (ii) la expansión de la educación infantil avanza, pero la falta de concreción invita al escepticismo; (iii) y sigue sin eliminarse el título de ESO y sustituirse por otro modelo que permita vías formativas a todos los alumnos.
- **A nivel macro (lo que afecta a la gobernanza y gestión del sistema)**, los avances más importantes incluyen: (i) el despliegue de las evaluaciones externas, censales, de tipo diagnóstico, tanto a mitad como final de etapa, integrando lo mejor de la LOE y la LOMCE; (ii) medidas relevantes para combatir el fenómeno de la segregación escolar. Sin embargo, se avanza o concreta poco en otros aspectos, como: (i) la profesionalización de la dirección de los centros educativos y su autonomía efectiva; (ii) la mejora de la financiación del sistema educativo, que lamentablemente fija unos plazos lejanos y apenas concreta las partidas a financiar; (iii) y el recrudecimiento del problema autonómico ante los cambios de la vehicularidad del castellano.
- **Finalmente, quizás el elemento más negativo de esta ley es que nace, al igual que las anteriores, con una importante falta de consenso.** El proceso de elaboración ha sido acelerado desde el principio, y, tras el periodo electoral de 2019, su tramitación final en la Comisión de Educación se ha realizado sin comparencias, algo inédito en democracia. Quizás, la alta conflictividad de esta ley y la reacción de la escuela concertada (que sin embargo apoyó la LOE) se debe, no tanto a diferencias ideológicas, sino a la caída demográfica que va a afectar al sistema educativo en la próxima década. En un contexto donde el sistema pierde alumnos, los intereses se enfrentan y se recrudece la "guerra escolar". Sin consenso amplio, la ley nace limitada en su impacto, ya que llegará con más contestación a los centros educativos, y en su duración, ya que en cuanto la oposición vuelva al poder, tendrá la habitual tentación de derogarla. Así pues, se da la paradoja de que el país sigue avanzando legislativamente a base de mayorías ajustadas, pero no en cuanto a la elaboración de las políticas públicas más complejas y trabajadas, que requieren de consensos mucho más amplios.

Línea de investigación:

EDUCACIÓN

Dirigida por Lucas Gortazar

Introducción

El pasado viernes 12 de noviembre, la Comisión de Educación aprobó la ponencia de la nueva Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE), que ha sido ratificada el 19 de noviembre en el pleno del Congreso de los diputados. A falta de la tramitación en el Senado, la LOMLOE supone una modificación de la LOMCE, aprobada en 2013 por el Partido Popular, en un número no menor de aspectos relacionados con la gobernanza y gestión del sistema educativo.

La aprobación de la LOMCE en 2013, con la mayoría absoluta en el Congreso, tuvo una rápida contestación por parte de la oposición, un número amplio de organizaciones del sector educativo e incluso algunas comunidades autónomas donde gobernaba el Partido Popular, que no vieron con buenos ojos ni el proceso ni el resultado.

En resumen, **la LOMCE fue una ley que ni ayudó a mejorar los resultados de aprendizaje, ni contribuyó a la reducción del abandono temprano** (su implementación comenzó entre 2015 y 2016, justo cuando la caída del abandono temprano comenzó a desacelerarse [1]). Además, aprobó medidas tan torpemente (reválidas, estándares curriculares, vehicularidad de la lengua o diversificación curricular) que su implementación acabó minando el progreso de los años anteriores y dejando al sistema educativo sin algunas soluciones relevantes.

La decisión de enmendar la LOMCE con un nuevo marco normativo no es una novedad del Gobierno actual. Ya en la legislatura que va de 2016 a 2019, se aprobó, con el apoyo del Partido Popular, la creación de una Subcomisión que

debiera dar lugar a un pacto educativo, el cual iría acompañado de una nueva ley. **El fracaso de la Subcomisión del Pacto Educativo (por la salida de PSOE y UP) supuso que la LOMCE siguiera en vigor hasta hoy.** Por tanto, la elaboración de un marco normativo que sustituyera la LOMCE era un paso necesario (aunque no suficiente) para seguir avanzando, sobre todo si esta contaba con suficiente consenso y respaldo.

“La LOMCE fue una ley que ni ayudó a mejorar los resultados de aprendizaje, ni contribuyó a la reducción del abandono temprano

En esta nota se presenta un breve análisis de los aspectos más relevantes de la nueva ley, de sus aciertos y errores, de aquellas dimensiones incompletas y de las que no han sido incorporadas. El análisis se estructura en tres partes:

1. Los aspectos relacionados con la organización de la vida escolar.
2. Los que tienen que ver con la gobernanza, evaluación y financiación del sistema.
3. Y, finalmente, el proceso de elaboración de la ley, con la participación y los consensos que ha logrado alcanzar.

Cabe recordar que **el impacto de una ley sobre los resultados educativos es siempre lento, gradual y parcial**, por lo que debemos

enmarcarlo como uno de los instrumentos de la caja de herramientas de la política educativa, que incluye desde lo más macro (recursos, gobernanza, normativas, normativas autonómicas) a lo más micro (formación del profesorado, políticas de centros educativos, prácticas de centros y docentes, motivación y contexto de los alumnos).

Así pues, si las leyes no cambian de manera inmediata, sino que son marcos generales, **con la LOMLOE no podemos caer ni en el triunfalismo ni tampoco en el catastrofismo.**

Medidas micro para el día a día de los centros educativos: más flexibilidad para más calidad

A nivel más micro y en lo que concierne más al día a día de los centros escolares, la ley adopta medidas y adaptaciones normativas importantes que van a permitir avanzar en algunos aspectos de la calidad y equidad del sistema a través de una mayor flexibilidad. A pesar de los avances, algunas medidas se quedan a mitad de camino y otras muy importantes (como la mejora de la profesión docente) ni siquiera se han abordado. **Sorprende quizás que, tras lo vivido durante la crisis de la covid, no se haga una apuesta más clara por una presencialidad viable durante el mayor tiempo posible, el mayor número de días (el calendario escolar se mantiene intacto) y con unos horarios a tiempo completo.**



Cuatro nuevas articulaciones que hacen el marco educativo más ágil y eficaz

- 1. La reducción de la repetición de curso puede acelerarse gracias a la ley.** Sabemos que en España la repetición de curso es una práctica excesivamente extendida, fuertemente asociada a fracaso y abandono, que afecta hoy a casi un 30% de los alumnos, muy cara (repetir cuesta escolarizar un año más) y que se ceba además con el alumnado más vulnerable [2]. Seguir con la idea de repetición es asumir bajas expectativas para los alumnos más rezagados, asumir que no hay otra forma de apoyarles.

Las medidas planteadas por la ley dan una vuelta de tuerca a la cuestión de las decisiones sobre promoción de curso, eliminando la prevalencia del número de asignaturas suspensas (decidida de forma individual) en la decisión, y dando más poder al equipo docente, que de forma colegiada tomará las decisiones en base al grado de adquisición de competencias. Esto nos acerca a Europa (contar aprobados y suspensos no es la norma, es la excepción). Se añade una referencia, a propuesta de una enmienda del PP, relativa a la atención a las diferencias individuales y la necesidad de realización de diagnósticos precoces y establecimiento de mecanismos de apoyo y refuerzo para evitar la repetición escolar, particularmente en entornos desfavorecidos. Dicho esto, el marco normativo no establece procesos (vía inspección y administración autonómica) para converger hacia una mejora efectiva en la reducción de la repetición.

- 2. Los cambios curriculares son positivos y van en la buena dirección.** El Ministerio de Educación y Formación Profesional prepara en paralelo a la LOMLOE una reforma curricular que pretende aprobar en 2021, con una apuesta decidida por un currículum más adelgazado y que siga transitando hacia un marco más competencial que permita combinar mejor calidad y equidad; el nuevo articulado del currículum abre la puerta a un proceso de construcción curricular junto con las CCAA.

La LOMLOE abre la puerta claramente a integrar materias en ámbitos tanto en Primaria como en la ESO, lo que supone la adecuación normativa a lo que ya están haciendo los centros educativos más innovadores del país. Se incorpora además un área de aprendizaje llamada "Educación en Valores cívicos y éticos", con contenidos referidos a, entre otros, la Constitución Española, los Derechos Humanos o la educación para el desarrollo sostenible. Este es un nuevo intento de dar un corpus a la escuela como espacio central para la socialización y construcción de la ciudadanía, de espacio para el *demós*.

- 3. La reorganización de Primaria y ESO es consistente con los objetivos de calidad y equidad.** La ley replantea una nueva organización para Primaria que vuelve a la estructura de ciclos de dos años (1-2, 3-4, 5-6): visto el resultado de la LOMCE, esto puede mejorar un trabajo menos compartimentado y más globalizado, y casi seguro reducirá la repetición de curso (que aumentó con la LOMCE a través de más repetidores en los cursos impares). Por lo que respecta a la ESO, la ley se deshace del modelo que representaba el Programa de Mejora

del Aprendizaje y del Rendimiento (PMAR) de la LOMCE, y se recupera el planteamiento de la Diversificación Curricular de la LOE.

Aunque la medida vuelve a un marco conocido y previsible, quizás habría que haber sido algo más imaginativo en esta etapa, donde se juega el fracaso escolar de muchos alumnos. Otros aspectos interesantes son la renovación metodológica y organizativa (aunque no está claro que una ley pueda lograrlo), que promueven, entre otros, dedicar tiempo a proyectos y a resolución de problemas, flexibilizar los espacios y tiempos, y plantear asignaturas optativas que podrán ser un proyecto interdisciplinar o de aprendizaje-servicio.

- 4. Hay otros elementos positivos de la ley, que van a ampliar la capacidad de formarse por parte de los alumnos.** La ley incorpora nuevos elementos que aspiran a mejorar las oportunidades formativas de niños y jóvenes. Por ejemplo, se incorpora un nuevo articulado para incorporar la educación no formal como parte de la legislación vigente. Por otro lado, la ley plantea el desarrollo normativo básico para flexibilizar y agilizar la incorporación de nuevas enseñanzas en la Formación Profesional, aunque queda pendiente para los próximos años lo más difícil: el despliegue de una Ley de Formación Profesional y la creación de cientos de miles de plazas por todo el país.



¿Una escuela para el S. XXI? Faltan pasos (muy) importantes

- **La profesionalización docente sigue a la espera, aunque la ley compromete al Gobierno a realizarlas en el plazo de un año.** El gobierno ha planteado la reforma de las políticas docentes (acceso, formación inicial, formación permanente) como uno de los ejes estratégicos, algo positivo pues sabemos del olvido legislativo y político que ha habido sobre la docencia (elemento clave de todo sistema educativo) en las últimas décadas. A pesar de las buenas intenciones declaradas en otoño de 2018, nada se ha hecho al respecto, y esta ley no recoge cambios sustanciales en su articulado sobre el profesorado. En la ley, se añade una disposición adicional donde el Gobierno, en consulta con las CCAA y representantes del profesorado, presentará en el plazo de un año una propuesta que regule la formación inicial y permanente, el acceso y el desarrollo profesional docente.
- **La expansión de la educación infantil de primer ciclo (0-3) avanza, aunque lentamente.** La ley mejora algunos aspectos de la educación infantil: se habla por primera vez de un currículo al respecto, algo que era problemático hasta ahora, pues algunas CCAA no lo tenían. También se regulan las condiciones del profesorado (tanto en cuanto a recursos como a formación) y condiciones de los centros educativos.

Se apuesta por priorizar el acceso de población en riesgo de pobreza y exclusión y en zonas con baja escolarización, algo que sin duda vuelve el planteamiento mucho más eficiente y equitativo [3]. Sin embargo, ampliar de manera decisiva el derecho a la educación en el periodo 0-3 pasaba por el reconocimiento jurídico del derecho a una plaza y un plan de extensión más concreto (mediante disposición adicional), comprometiéndose con mayor concreción de financiación. En este sentido, las medidas se quedan en un terreno intermedio en un área fundamental para el futuro.

- **Sigue sin eliminarse el mal sistema de titulación de ESO.** Era necesario sustituir el título de ESO por un sistema que permitiera oportunidades formativas para todos los alumnos. Sin embargo, se mantiene el sistema de titulación de ESO (que sabemos es responsable de una parte del fracaso escolar), renunciando a un modelo de certificaciones competenciales universal que pudiera resultar de evaluación interna, externa, o de ambas, a partir del cual, siguiendo la dinámica de los países europeos, todo alumno podría disponer de oportunidades formativas tras la educación obligatoria (eliminando la posibilidad de no obtención del título).

La ley introduce, para todos los alumnos (también los que no obtienen el título), una certificación oficial en la que constará el número de años cursados y el nivel de adquisición de competencias en cada etapa, y un consejo orientador individualizado, sin concretar del todo a qué dará acceso dicho certificado.

Medidas macro para la gestión del sistema: mejoras, ausencias e inconcreciones preocupantes

La gestión y gobernanza del sistema educativo español tiene y ha tenido importantes lagunas, en lo que se refiere a los marcos de responsabilidades, evaluación del sistema educativo, autonomía de los centros o financiación de la educación. La ley responde a varias de estas cuestiones, con aciertos importantes, sorpresas positivas, pero también medidas muy poco concretas y olvidos poco entendibles.

Gobernanza: Un mejor sistema de evaluación, pero sin avances en autonomía de centros

- **Se producen avances muy positivos en evaluaciones externas, necesarias para el diagnóstico y la mejora de las escuelas.** Tras el fracaso de las evaluaciones LOMCE (ni censales ni muestrales), la ley retoma la propuesta de evaluaciones nacionales censales a mitad de etapa (4º de Primaria, 2º de ESO), de tipo diagnóstico, con un marco pactado entre MEFP y INEE, volviendo a la LOE. Los objetivos de estas evaluaciones eran varios: mejorar la gobernanza del sistema (evaluar el impacto de programas e iniciativas), dotar de información precisa a centros y alumnos sobre el progreso en el aprendizaje a través de planes de mejora de los propios centros, y reforzar el vínculo currículum-evaluación en cuanto a la idea de aprendizaje por competencias.

Otros dos elementos muy importantes son la desagregación de indicadores para comprender mejor la equidad y la creación de un número identificativo del alumno a nivel nacional, que abre la puerta a análisis de *big data* de trayectorias educativas. El camino hacia la construcción de una infraestructura material y organizativa para la evaluación externa es lento y tortuoso; avanzó entre 2007 y 2013, para después interrumpirse. A día de hoy, el peso de pruebas internacionales (como PISA) es tan grande precisamente porque no disponemos de un modelo de evaluación externa, por lo que se antoja fundamental volver a trabajar a ello, más aún cuando las herramientas digitales para realizar las evaluaciones y para análisis de *big data* se han multiplicado.

Se eliminan las evaluaciones censales (con consecuencias académicas en la primera versión) de la LOMCE, para evitar la tentación de confundir diagnóstico con reválida, pero se introducen unas evaluaciones generales del sistema educativo español, al final de cada etapa (Primaria y ESO) de tipo muestral con carácter plurianual, al estilo PISA. Esta mezcla de evaluaciones (mitad de etapa, censales y de diagnóstico; y final de etapa, muestrales y plurianuales) es precisamente la que se da actualmente en el País Vasco como modelo de conjunción de la LOE y la LOMCE, por lo que el modelo se extiende a todo el país. Es la propuesta más viable y probablemente la más razonable. Una buena noticia.

- **Lamentablemente, apenas se han dado pasos en la autonomía y la profesionalización de la dirección de los centros educativos.** La autonomía y capacidad de los centros educativos para tomar decisiones clave de tipo pedagógico o de gestión requiere de direcciones de centros profesionalizadas: esta es una de las claves sobre las que más se ha incidido en los últimos años y sobre la cual la investigación educativa muestra un potencial enorme. En esto, España es hoy la excepción europea, pues no se ha establecido un camino profesionalizado para los directores de centros, ni tampoco disponemos de un marco de responsabilidad que posibilite liderazgos efectivos [4].

La LOMLOE retoma la discusión de la LOMCE sobre quién toma la decisión en la elección de los directores (volvemos a dar más peso a AMPAS y Consejos Escolares), pero lo relativo a las competencias de los equipos directivos apenas se toca: se habla de profesionalización de la dirección escolar, pero en la práctica apenas se avanza (e incluso retrocede en algunos aspectos, como en el de la gestión de recursos humanos) en la mejora de la autonomía para tomar decisiones ni en la profesionalización de la figura del director o directora. Por tanto, seguiremos siendo la excepción europea en la materia. En el debate de enmiendas, por desgracia, se ha quedado fuera la propuesta inicial de delegar una parte del currículum a los propios centros educativos, lo que sin duda supone una oportunidad perdida en la mejora de la autonomía de los centros.

- **Se incorpora una muy positiva disposición adicional como mecanismo de rendición de cuentas del profesorado.** En el caso de los funcionarios docentes, el ausente modelo de evaluación docente implica que el sistema no dispone de ningún mecanismo para tomar decisiones con docentes que muestran un desempeño muy bajo o una falta de motivación o disposición a ejercer la profesión. Ante ello, se añade una disposición adicional que en el caso de una “notoria falta de rendimiento que no comporte inhibición, podrán ser removidos de su puesto de trabajo y realizar otras tareas que no requieran atención directa con el alumnado. La remoción ha de ser consecuencia de un expediente contradictorio que finalice con una evaluación negativa realizada por la inspección educativa”. Se trata de una buena noticia pues el sistema se asegura de un mecanismo de responsabilidad y rendición de cuentas para aquellos casos más notorios de falta de desempeño.



Segregación escolar: un concepto que viene para quedarse

La LOMLOE apuesta de manera decidida por abordar el problema de la segregación escolar. El concepto de derecho a la educación (recogido en el Art. 27 de la CE) cobra un nuevo significado cuando todos los alumnos ya están escolarizados; no se trata de poder ir a la escuela, sino de hacerlo en igualdad de condiciones para el aprendizaje. En España, prolifera en varias CCAA y muchas ciudades la aparición de “escuelas guetto” (y también escuelas burbuja), donde las oportunidades de los alumnos vulnerables están totalmente mermadas ante la falta de expectativas y capacidad de los centros para proporcionarles oportunidades razonables [5]. Sin duda, uno de los motivos es la brecha entre escuela pública y concertada, pero no el único.

“ La LOMLOE apuesta de manera decidida por abordar el problema de la segregación escolar

La ley plantea objetivos importantes en lo que se refiere a admisión y comisiones de escolarización que afectan por igual a centros públicos y concertados; solo en la cuestión de la gratuidad profundiza en las medidas relativas al impedimento de cobro de aportaciones en los centros concertados. Aunque las nuevas normas plantean objetivos ambiciosos, quizás la crítica más razonable es que, en algunos casos, falta concreción de medidas e indicadores.

- **Se apuesta por evitar centros o zonas de centros con alta concentración de alumnado en vulnerabilidad socioeducativa.** Siguiendo iniciativas que ya se están realizando en otros países (como Bélgica), se habla de escolarización equilibrada entre los centros sostenidos con fondos públicos, aludiendo a proporciones (sin concretar) de alumnado escolarizado en centros públicos y concertados, dotando a los centros de los recursos necesarios para ello.
- **Se otorga a las comisiones de escolarización un mandato** de abordar el cumplimiento de las normas relativas a evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza. Además, se otorga a las familias la capacidad de escolarizar a sus hijos ante la comisión de escolarización (u órgano de garantías), lo que puede prevenir estrategias de discriminación implícita que muchos centros educativos, tanto públicos como concertados, llevan a cabo.
- **La administración se reserva un número de plazas para la gestión de la matrícula “viva” hasta el inicio del curso escolar.** Durante el curso escolar, y normalmente debido a desplazamientos o migración, llegan o cambian de centro muchos alumnos, normalmente en situaciones de vulnerabilidad. En la práctica, en varias CCAA la gestión de esa matrícula acaba concentrándose en unos pocos centros, lo que agrava ciertas situaciones de centros

educativos a lo largo del curso. La medida trata de reservar un margen de discreción a la administración para no agravar la concentración de alumnado vulnerable a lo largo del curso.

- **Se plantean pasos para avanzar hacia la gratuidad de la escolarización en centros concertados.** En cuanto a actividades complementarias que implican cobro de cuotas escolares (habituales en centros concertados), se distingue entre las necesarias para el currículo (que ahora deben programarse sin discriminación económica), las que son extra-curriculares (que ya no podrán programarse en horario escolar) y las complementarias de servicios, como comedor o transporte (donde las administraciones se reservan medidas para asegurar que la situación económica no impida su acceso). La ley plantea una comisión para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto, que permita una impartición de enseñanzas en condiciones de gratuidad. Aunque la medida es positiva porque refuerza el interés público de los conciertos (respetando su autonomía), deja para el futuro la solución a esta cuestión, algo que basado en la experiencia negativa de la LOE (que también propuso una comisión semejante), invita a ser cautos.
- **La ley renuncia a un modelo de pactos escolares al estilo de los años 80.** Si la LOMCE cayó en la tentación de priorizar la “demanda social” para la expansión de la escuela concertada, la LOMLOE devuelve el golpe reafirmando la priorización de la red pública. La ley prioriza un incremento de plazas escolares de la red de centros públicos. Elevar esta propuesta a la categoría de ley cierra la conciliación con las patronales de la escuela concertada y abre la puerta a futuras “guerras escolares”.

Financiación del sistema: poca concreción para tanto ruido

La Subcomisión por un Pacto de Estado Social y Político por la Educación fracasó en marzo de 2018 por la súbita salida de PSOE y UP. El motivo de aquella ruptura fue precisamente la financiación; las posturas de la negociación eran lejanas y los partidos de izquierda decidieron levantarse de la mesa, asumiendo el coste de no aprobar el resto de medidas que se estaban discutiendo.

Era por tanto esperable, como parte del desarrollo normativo de la LOMLOE, un compromiso importante en cuanto a financiación del sistema educativo. **Más aún cuando la ley tiene importantes implicaciones financieras, como la gratuidad de los centros concertados (que podría rondar los 2.000 millones de euros), las medidas de equidad y refuerzo, así como el desarrollo de nuevos modelos curriculares, de docencia o evaluación.**

“ La Ley se compromete a un plan de convergencia a una inversión del 5% del PIB, pero es llamativo el largo calendario propuesto y la poca concreción

Sin embargo, **es llamativo el largo calendario propuesto y la poca concreción de cómo y a qué se van a dedicar los recursos movilizados**. La ley se compromete a, en el plazo de dos años, elaborar un plan de convergencia a una inversión del 5% del PIB en un plazo de 10 años, en concordancia con el artículo 155.2 de la LOE. Esto podría sugerir que el objetivo de convergencia que se marca la ley se alcanzaría en 2032, una fecha que a todas luces no justifica la decisión de abandonar la Subcomisión del Pacto. Por otro lado, el plan de gasto es muy poco concreto (salvo en los Programas de Cooperación Territorial) en cuanto a las medidas que se tomarán, por lo que podría incrementarse el gasto durante los próximos años, y no necesariamente respondiendo a los objetivos de la ley.

Por último, **el objetivo de inversión respecto al PIB puede ser contraproducente, como la crisis de la covid está mostrando**. Es posible que en este mismo 2020, con la caída del PIB, ya nos acerquemos mucho a la inversión del 5% del PIB, y sin embargo estemos muy lejos de los objetivos reales de inversión deseados en términos nominales. Hubiera sido mucho más razonable apostar por una convergencia de varios indicadores (gasto con respecto al PIB, gasto por alumno, gasto por alumno con respecto al PIB per cápita), como recogía de forma implícita la LOE.

Además, **se renuncia a corregir las diferencias territoriales en financiación educativa en la ley**. La ley podría haber optado por, al menos, suelos de financiación (por alumno) para elevar el gasto en las CCAA que menos invierten [6]. Aunque esto requería de acuerdos y negociación con las CCAA, hubiera sido una mejora muy positiva para la equidad del sistema.

El problema autonómico se recrudece

- **Se elimina la referencia al derecho de los alumnos a recibir enseñanzas en castellano de la LOMCE, algo que ni resuelve ni aclara la cuestión de la inmersión lingüística en Cataluña**. Como concesión política a ERC para apoyar la ley, se renuncia al recurso de Wert de plantear la vehicularidad por ley (mediante garantía de fondos públicos por parte del antiguo MECD), una medida que no funcionó y, en todo caso, añadió confusión jurídica al sistema. Se añade una referencia explícita, a lo largo de todo el texto, a la lengua propia en las CCAA con dos lenguas oficiales, lo que resulta preocupante, ya que, en dichas CCAA, ambas lenguas son propias. En todo caso, y a pesar del ruido mediático, lo cierto es que el debate sobre la enmienda es absurdo porque hace tres décadas que la co-vehicularidad del castellano no se da en Cataluña, al menos de forma legal.

- **Pero más allá de la vehicularidad o no de la lengua castellana, el debate relevante es sobre la relevancia del modelo lingüístico en Cataluña.** Este debate no se está dando con la solidez necesaria en un contexto de polarización. Se trata de un modelo (donde la lengua castellana tiene un papel legalmente inexistente) que es único en Cataluña, a diferencia de la Comunidad Valenciana, Euskadi o Galicia. Urge, por tanto, evaluar en profundidad los efectos del modelo sobre el impacto en la cohesión social, en el aprendizaje y el desarrollo cognitivo y competencial de los alumnos (sobre todo en primaria) y en la inserción laboral y social de los jóvenes. Este proceso debería permitir plantear modificaciones, ajustes y cambios al modelo.

El proceso de elaboración: otra ley sin consenso y con poca participación

Quizás el elemento más preocupante de cara al futuro en esta ley es el proceso de participación y elaboración que ha seguido. El primer borrador del anteproyecto se redacta en el MEFP y se presenta en otoño de 2018, pocos meses después de la moción de censura y el cambio de gobierno. Tras un proceso de consultas por parte del MEFP, se presenta en marzo de 2020 un nuevo borrador de anteproyecto en Consejo de Ministros, con cambios relevantes de la primera versión.

Dicho esto, la justificación política de la nueva ley es la de derogar la LOMCE, por lo que, por mucho que el contenido del texto pudiera ser razonable (y lo es), esto ha abierto desde el principio **una brecha entre izquierda y derecha imposible de reconducir en todo el proceso**. Una vez llegada al Congreso de los Diputados, la Comisión de Educación tomó la decisión de realizar un proceso (muy intenso) de elaboración de enmiendas, pero sin contar con comparecencias, algo que ocurre por primera vez desde la llegada de la democracia.

“En un contexto donde el sistema pierde, se recrudece la ‘guerra escolar’ por salvar plazas, líneas, centros escolares y puestos de trabajo

En todo caso, y esto es quizás lo más relevante, no se puede entender la respuesta negativa de las patronales de la escuela concertada (y los partidos de la oposición) ante las medidas de la ley sin

recordar **el contexto de caída demográfica que va a afectar al sistema educativo, y, por tanto, la consiguiente caída de plazas que va a suponer. En un contexto donde el sistema pierde, se recrudece la “guerra escolar”** por salvar plazas, líneas, centros escolares y puestos de trabajo. Esa es quizás la cuestión relevante de fondo y no tanto la polarización ideológica con la que está transcurriendo el debate público de las últimas semanas. Así, si las patronales de la escuela concertada sí apoyaron la LOE en 2006, en este caso su respuesta ha sido negativa desde casi el comienzo del proceso.

El resultado de este proceso es la aprobación de una ley, una más, sin consenso amplio y que por tanto tendrá una fuerte contestación en varios sectores de la sociedad. La ley nace limitada en su impacto y su capacidad de ser duradera. Por un lado, los cambios legislativos tardan en llegar a la realidad de los centros educativos, pero tardan mucho más si el ruido mediático ensordece la lectura y aplicación del texto, por lo que el impacto de la ley puede ser más limitado.

“ Se da la paradoja que el país sigue avanzando legislativamente a base de mayorías ajustadas, pero no avanza en cuanto a la elaboración de las políticas públicas más complejas, que requieren de amplios consensos

Por otro lado, el efecto polarizador que tiene esta ley es que provoca proclamas de “derogación inmediata” en cuanto la oposición llegue al poder de nuevo.

Es obvio que la apelación al consenso no puede frenar todas las iniciativas legislativas, y que los gobiernos deben seguir tomando decisiones, pero en un contexto tan relevante donde el futuro del país está en juego y quedan decisiones muy difíciles e importantes por tomar (quizás las más importantes), como por ejemplo la reforma curricular o de la profesión docente (para la que hay que poner de acuerdo a universidades, sindicatos, patronales y colegios profesionales), la falta de consenso limita la capacidad de seguir avanzando.

Así pues, se da la paradoja que el país sigue avanzando legislativamente a base de mayorías ajustadas, pero no avanza en cuanto a la elaboración de las políticas públicas más complejas, que requieren de amplios consensos.

REFERENCIAS

- [1] Ciertamente es coincidente con un aumento de la actividad económica y el empleo, fenómenos históricamente coincidentes con mayor demanda de empleo de baja cualificación y por tanto con una menor demanda de educación.
- [2] Save the Children (2019). Todo lo que debes saber de PISA 2018 sobre Equidad.
- [3] Heckman, J. (2012). Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy. Chicago: The Heckman Equation.
- [4] OECD (2018). Education Policy Outlook, Spain. OECD Paris.
- [5] Torrecilla, Francisco Javier Murillo, and Cynthia A. Martínez Garrido. "Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea." Revista de Sociología de la Educación-RASE 11.1 (2018): 37-58.
- [6] MEFP (2020). Sistema estatal de Indicadores de la Educación. Edición 2020.

