Instituto Juan March
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)
Juan March Institute
Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Socialismo, igualdad en la educación y democracia : la experiencia de González y Mitterrand

Author(s): Fernández Mellizo-Soto, María
Year: 2001
Type: Thesis (doctoral)
University: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, 2001.
City: Madrid
Number of pages: xiv, 414 p.

Abstract: Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Sociología I de la Universidad Complutense de Madrid, el 12 de junio de 2001. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. Julio Carabaña Morales (Presidente), Dª Inés Alberdi Alonso, D. José Ramón Montero Gibert, D. Ludolfo Paramio Rodrigo y D. Joan Subirats Humet, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude". Director de la tesis: Gøsta Esping–Andersen. La socialdemocracia de después de la II Guerra Mundial era muy optimista sobre las positivas consecuencias de las reformas educativas en la igualdad social. En particular, partidos como el laborista británico o el socialdemócrata sueco creían en la herramienta educativa como motor de igualación de la sociedad. Pensaban que, igualando las oportunidades educativas de todos los individuos, la sociedad, casi de forma automática, se haría más igual. Los gobiernos socialdemócratas de estos años acometieron reformas de sus sistemas educativos inspirados en estas ideas igualitarias. Las socialdemocracias del sur de Europa, como la española y la francesa, vinieron más tarde. Ambas compartían de igual manera este optimismo en la igualación a través de la educación y querían hacer reformas educativas en consecuencia. ¿A qué dilemas se enfrentaron?, ¿cómo influyeron los contextos en los que actuaron?, ¿qué grado de maniobra tuvieron para realizar estas reformas? La tesis describe y analiza la adopción de políticas educativas en relación con la igualdad en España y Francia por parte de los gobiernos socialdemócratas desde el comienzo de los años ochenta hasta principios de la década de los noventa. Tiene como objetivo la adopción y el desarrollo de políticas educativas en relación con la igualdad divergentes por parte de gobiernos del mismo signo ideológico, en especial, de gobiernos socialdemócratas. Intenta explicar el que gobiernos similares, socialdemócratas, adopten políticas educativas en relación con la igualdad diferentes. Analiza cómo los contextos institucionales, las preferencias gubernamentales y los cálculos electorales afectan a las decisiones de los gobiernos sobre política educativa en relación con la igualdad. El argumento principal que ha defendido esta tesis es que gobiernos del mismo signo ideológico, socialdemócratas, adoptan diferentes políticas educativas en relación con la igualdad según el coste electoral asociado a esas políticas. Los constreñimientos electorales afectan la viabilidad de las políticas educativas. Las preferencias gubernamentales no se plasman directamente en las políticas educativas, sino que los costes electorales median y pueden cambiar la orientación de esas políticas. Esta tesis muestra que en política

educativa el socialismo, principalmente el británico y el sueco de los años cincuenta y sesenta, ha tendido a combinar criterios universales y compensatorios, que ha intentado ir más allá de la meritocracia en educación. Describe a través de los casos español y francés que, sin embargo, los gobiernos socialistas pueden seguir caminos diferentes. Ha argumentado y demostrado que en estos caminos diferentes tiene bastante poder explicativo el diferente coste electoral asociado a las políticas educativas desarrolladas (o, al menos, iniciadas o sugeridas). La opinión pública sobre las políticas educativas es un factor fundamental en la explicación de la adopción de diferentes políticas educativas en relación con la igualdad. Esta tesis ha descartado las explicaciones que ponen énfasis en los constreñimientos institucionales como explicación de las divergencias en las políticas, y ha considerado insuficientes las que enfatizan el papel de las preferencias de los gobiernos y su transmisión casi automática a las políticas. Ha considerado, sin embargo, relevante el papel de determinadas instituciones en el proceso de formación de preferencias. Adicionalmente, esta investigación ha descartado explicaciones del apoyo mostrado a las políticas basadas bien en las resistencias iniciales a las políticas, bien en una reciente transición a la democracia. Adicionalmente, y centrándose principalmente en las políticas dirigidas al sector privado de educación en ambos países (la LODE de 1985 en España y el proyecto de educación privada de 1984 francés, llamado proyecto Savary), esta tesis ha mostrado que los gobernantes pueden desarrollar estrategias de disminución de resistencias cuando consideran que la política que desean desarrollar puede desencadenarlas y que éstas supondrían un coste electoral importante (e incluso darle la vuelta y utilizar esa política como arma electoral en el futuro). Ha demostrado que ante cuestiones muy conflictivas, ante las que la sociedad está muy polarizada, una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido, puede ser más exitosa que intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos. Ha mostrado que el apoyo del partido político, así como la coherencia gubernamental, son elementos muy importantes de las estrategias gubernamentales de disminución de resistencias. En concreto, esta tesis ha argumentado principalmente que aunque tanto en España como en Francia hubiera gobiernos del mismo signo ideológico, socialistas, en la década de los ochenta y principios de los noventa, el diferente coste electoral asociado a sus política educativas en relación con la igualdad hizo que se siguieran caminos diferentes en ambos países. Mientras que en España se siguió un modelo socialdemócrata que combinaba criterios universales y compensatorios e intentaba ir más allá de la meritocracia, en Francia, tras un experimento socialdemócrata fallido, se siguió un modelo republicano que era más meritocrático. La diferencia entre estos caminos, la continuidad francesa o el fracaso de su experimento socialdemócrata, no derivó ni del constreñimiento de sus instituciones ni de preferencias distintas a las socialdemócratas ni de un cambio de preferencias. La mayor continuidad en el caso francés no derivó esencialmente de restricciones o constreñimientos institucionales superiores a los del caso español (restricciones derivadas de su mandato o alianzas políticas, de su régimen político o su burocracia). De hecho, en algún sentido los socialistas españoles se enfrentaron a mayores restricciones de este tipo. Estas restricciones fueron debidas a la herencia y descentralización educativas así como a la Constitución. La mayor continuidad del caso francés no derivó fundamentalmente de preferencias del gobierno socialista distintas de las socialdemócratas ni de un posible cambio de preferencias del gobierno, ya fuera por nueva información en posesión del mismo o por un cambio en la composición del gobierno derivada del faccionalismo del PS. Las preferencias del partido socialista español, por el contrario, sí se vieron afectadas por un elemento institucional, la Constitución española de 1978, y antes de que este partido llegara al

poder hubo un cierto cambio en sus preferencias. La diferencia entre los caminos español y francés se debió principalmente a los costes electorales derivados de las políticas educativas acometidas en cada país. El rechazo de la opinión pública frustró la política socialdemócrata francesa y forzó la continuidad republicana en educación. El apoyo de la opinión pública a la política socialdemócrata española posibilitó su desarrollo. En las medidas concretas de la política educativa española en que esto no fue así su viabilidad también sufrió. El apoyo a la política educativa socialista en España, sin embargo, no derivó esencialmente ni de la ausencia de resistencias iniciales a las políticas ni de la reciente transición a la democracia. La comparación específica de la LODE española y del Proyecto de educación privada francés ha ilustrado que los gobernantes pueden desarrollar estrategias de disminución de resistencias cuando consideran que la política que desean desarrollar puede desencadenarlas y que éstas supondrían un coste electoral importante (e incluso convertirlas en un beneficio electoral). Ante cuestiones muy conflictivas, ante las que la sociedad está muy polarizada, una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido, como en la LODE, puede ser más exitosa que intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos, como en el proyecto Savary. El contraste entre estas dos iniciativas ha revelado la importancia del apoyo del partido político a la estrategia gubernamental de debilitamiento de resistencias a las políticas. Además, la cuestión de la financiación universitaria en España ha puesto de manifiesto la importancia de la coherencia gubernamental en el desarrollo de una estrategia de disminución de resistencias.

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

MARÍA FERNÁNDEZ MELLIZO-SOTO

SOCIALISMO, IGUALDAD EN LA EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA. LA EXPERIENCIA DE GONZÁLEZ Y MITTERRAND

MADRID
2 0 0 1

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Castelló, 77. 28006 Madrid

Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Sociología I de la Universidad Complutense de Madrid, el 12 de junio de 2001. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. Julio Carabaña Morales (Presidente), Dª Inés Alberdi Alonso, D. José Ramón Montero Gibert, D. Ludolfo Paramio Rodrigo y D. Joan Subirats Humet, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude".

María Fernández Mellizo-Soto es licenciada en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid y Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Formó parte de la octava promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de *Master* en 1997. En el propio Centro elaboró su tesis doctoral bajo la dirección del profesor Gøsta Esping-Andersen. Actualmente es profesora asociada en el Departamento de Sociología VI de la Universidad Complutense de Madrid, e investigadora en la Unidad de Políticas Comparadas del CSIC.

ÍNDICE

Índice de Tablas vi
Índice de Gráficos viii
Abreviaturas ix
Agradecimientos xiii

INTRODUCCIÓN 1

1. Los objetivos y las preguntas de la investigación 1
2. El argumento y los resultados de la tesis 3
3. La relevancia del estudio 6
4. La selección de los casos empíricos: España y Francia 10
5. La delimitación del objeto de estudio 15
6. Diseño de la investigación: variables, hipótesis, metodología, técnicas y fuentes 17
7. Estructura de la tesis 24

CAPÍTULO UNO. POLÍTICA EDUCATIVA, IGUALDAD Y PENSAMIENTO POLÍTICO 27

1. Igualdad de oportunidades en educación y ciudadanía en el pensamiento político 29
1.1. Teorías de justicia distributiva e igualdad de oportunidades en educación 29
1.2. Las diferentes tradiciones de pensamiento político: ciudadanía e igualdad de oportunidades en educación 37
2. Instrumentos de política educativa, igualdad de oportunidades y ciudadanía en el pensamiento político: modelos analíticos 45
2.1. Instrumentos de política educativa e igualdad 46
2.2. La política educativa y la igualdad en el pensamiento político 59

CAPÍTULO DOS. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL PSOE Y DEL PS: EDUCACIÓN OBLIGATORIA 71

1. La política educativa igualitaria de los países de la Unión Europea en educación obligatoria: ¿cuál es la situación de España y Francia?, ¿en qué son particulares? 74
1.1. Factores relacionados con la organización del sistema educativo 74
1.2. Factores relacionados con el tamaño del sistema educativo 83
1.3. Factores relacionados con la financiación de la educación 86
2. Política educativa e igualdad en España: los socialistas y la igualdad de oportunidades en la educación obligatoria 89
2.1. Educación obligatoria e igualdad en España antes de los gobiernos socialistas 89
2.1.1. La Ley General de Educación (LGE) al final del franquismo: el principio de la nueva situación educativa en España 89
2.1.2. La transición política en España y la Unión de Centro Democrático (UCD): los principios constitucionales en materia de educación 92
2.2. Los socialistas y la igualdad en la educación obligatoria 95
3. El caso Francés: el Parti Socialiste y la igualdad de oportunidades en educación obligatoria 109
3.1. La política educativa en el nivel obligatorio antes de 1981: Ch. de Gaulle (1958-1969), G. Pompidou (1969-1974) y V. Giscard d'Estaing (1974-1981) Presidentes de la República 109
3.2. El PS y la igualdad en educación obligatoria 114
4. La política educativa de los socialistas en educación obligatoria en España y en Francia: dos caminos diferentes 126

CAPÍTULO TRES. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL PSOE Y DEL PS: EDUCACIÓN POSTOBLIGATORIA 129

1. La política educativa igualitaria de los países de la Unión Europea en educación postobligatoria 130

1.1. Factores relacionados con la organización del sistema educativo 130
1.2. Factores relacionados con el tamaño del sistema educativo 133
1.3. Factores relacionados con la financiación de la educación 136
1.4. Comparación del gasto educativo en los países de la Unión Europea 141
2. Política educativa e igualdad en España: el PSOE y la igualdad de oportunidades en la educación postobligatoria 145
2.1. Educación postobligatoria e igualdad en España antes del 82 145
2.2. El PSOE y la igualdad en educación postobligatoria 149
3. Política educativa e igualdad en Francia: los socialistas y la igualdad de oportunidades en la educación postobligatoria 165
3.1. Educación postobligatoria e igualdad en Francia antes de los socialistas 165
3.2. El PS y la igualdad en educación postobligatoria 169
4. La política educativa del PSOE y del PS francés en educación postobligatoria: dos caminos diferentes 188

CAPÍTULO CUATRO. INSTITUCIONES Y PREFERENCIAS SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA E IGUALDAD EN ESPAÑA Y FRANCIA 193

1. Instituciones en España y Francia 194
1.1. Gobiernos, mandatos y alianzas políticas 195
1.2. Regímenes políticos y burocracias 199
1.3. Inercias, puntos de partida y descentralización educativa: el peso de los partidos nacionalistas en la política educativa 202
1.4. Marcos legales e historias conflictivas 219
2. Preferencias sobre política educativa e igualdad del PSOE y del PS 225
2.1. Preferencias sobre política educativa e igualdad del PSOE 226

2.1.1. El partido Socialista Obrero Español y la educación 226
2.1.2. Las preferencias sobre política educativa del PSOE en la oposición: Constitución, participación e igualdad 230
2.1.3. Las preferencias sobre política educativa del gobierno socialista español..... 237
2.2. Preferencias sobre política educativa e igualdad del PS 246
2.2.1. El *Parti Socialiste Français* y la educación 246
2.2.2. Las preferencias sobre política educativa del PS en la oposición y en el gobierno: de una preferencia socialdemócrata a la justificación de su fracaso 248
2.2.3. El faccionalismo del PS..... 258

CAPÍTULO CINCO. LOS CONSTREÑIMIENTOS ELEC.-TORALES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA SOCIALISTA EN FRANCIA Y EN ESPAÑA 263

1. Los constreñimientos electorales de la política educativa socialista en Francia 266
1.1. La Ley Savary de educación privada: la oposición de la opinión pública y el fracaso de una estrategia de negociación..... 266
1.2. El fracaso del Informe Legrand: la oposición de los profesores 284
1.2.1. La educación compensatoria: otro ejemplo de la oposición de los profesores 290
1.3. El fracaso de la democratización de las *grandes écoles*: opinión pública y estudiantes de *grandes écoles* 292
2. Los constreñimientos electorales de la política socialista en España..... 294
2.1. La LODE: una batalla por la opinión pública..... 294
2.1.1. Las resistencias a la LODE y la polarización de la opinión pública..... 294
2.1.2. Una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad 307
a) La Constitución: historia conflictiva, situación educativa heredada y consenso..... 311

b) Una política de izquierdas basada en la igualdad 315
c) Una batalla ideológica y electoral 318
d) El apoyo de la derecha moderada 319
2.1.3. El éxito de la LODE 321
2.2. Financiación de la educación postobligatoria: un caso de incoherencia gubernamental 329
2.3. La LOGSE: retraso por la oposición de los sindicatos 335
2.4. Otras medidas de política educativa socialista en España: el apoyo de la opinión pública y la ausencia de grupos opuestos 341

CAPÍTULO SEIS. SOCIALISMO, IGUALDAD EN LA EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA: CONCLUSIONES 343

1. El socialismo en política educativa e igualdad: las diferentes experiencias de los partidos socialistas españoles y franceses 344
2. Rechazo de tesis institucionalistas: la continuidad del caso francés no derivó de constreñimientos institucionales 351
3. Rechazo de explicaciones basadas en diferentes preferencias de los partidos socialistas o en el cambio de preferencias del gobierno francés 355
4. Los constreñimientos electorales de las políticas: la importancia de la opinión pública en las políticas y las reacciones anticipadas de los políticos 360
5. Las estrategias de debilitamiento de resistencias a las políticas: la negociación y la batalla por la opinión pública 370
6. Consideraciones finales 383

APÉNDICE I: RELACIÓN DE ENTREVISTAS 385
APÉNDICE II: ENCUESTAS ANALIZADAS 391

BIBLIOGRAFÍA 395

Tabla 1.1. Concepciones de igualdad de oportunidades (Iop) según el pensamiento político, por nivel educativo 44
Tabla 1.2. Instrumentos de política educativa según el concepto de igualdad de oportunidades (Iop), por nivel educativo 63
Tabla 1.3. Instrumentos de política educativa en relación con la igualdad según el pensamiento político, por nivel educativo 70
Tabla 2.1. Primera decisión educativa-Organización de los sistema de educación secundaria inferior en los diferentes países a principios de los años noventa 76
Tabla 2.2. Mecanismos de selección de alumnos en los países de la UE a principios de los noventa 81
Tabla 2.3. Porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales en centros específicos respecto al total de alumnos de primaria y secundaria (1994-95) 83
Tabla 2.4. Gasto público en educación por capítulos presupuestarios en relación al gasto público total en educación en España (1981-1985)..... 107
Tabla 2.5. Gasto público en educación por capítulos presupuestarios en relación al gasto público total en educación en España (1985-1992)..... 108
Tabla 2.6. Porcentaje de alumnos en escuelas privadas por tipo de contrato respecto al total de alumnos en educación privada en Francia (1982-1994) 125
Tabla 3.1. Porcentaje de alumnos en educación secundaria superior según rama educativa (1992)..... 135
Tabla 3.2. Porcentaje de alumnos en educación superior recibiendo una ayuda financiera directa (1993)..... 137
Tabla 3.3. Gasto público en educación en los Estados Miembros (1992)..... 142
Tabla 3.4. Gasto público en educación por niveles educativos en los Estados Miembros (1992) 144
Tabla 3.5. Cuantía y distribución porcentual de los diferentes tipos de becas (por criterios sociales) en España en 1990-91 158
Tabla 3.6. Gasto público en educación en relación al PIB en España (1975-1995) 162
Tabla 3.7. Estudiantes franceses por tipos de educación superior (1970-1993) 178

Tabla 3.8. Estudiantes franceses recibiendo una beca por criterios sociales por tipo de beca en educación superior (1975-1987) 181
Tabla 3.9. Estudiantes franceses becarios por criterios sociales por tipo de educación superior (1984-1992) 182
Tabla 3.10. Gasto público en educación por nivel educativo en Francia (1974-1993) 187
Tabla 4.1. Resultados electorales en España, en porcentaje de voto válido (1977-1993)..... 196
Tabla 4.2. Resultados electorales en Francia, en porcentaje de voto en elecciones legislativas (1973-1993)..... 197
Tabla 5.1. ¿Qué solución daría Vd. al problema de la educación privada en Francia? (Febrero de 1982)..... 272
Tabla 5.2. ¿Es Vd. favorable u opuesto a la creación de un "gran sistema único y público de educación"? (Mayo de 1983)..... 274
Tabla 5.3. ¿Es Vd. favorable o desfavorable a la integración de la educación privada en un "gran servicio público, único y laico"? (Febrero de 1984) 277
Tabla 5.4. ¿Es Vd. favorable u opuesto a la Ley Savary (enmendada)? (Junio de 1984) 282
Tabla 5.5. ¿Quién debe proporcionar el servicio educativo? Porcentaje según intención de voto (Junio de 1982) 297
Tabla 5.6. ¿Qué centros debe financiar el sector público? Porcentaje según intención de voto (Junio de 1982) 299
Tabla 5.7. El Estado debe financiar... Porcentaje según voto en octubre de 1982 (Febrero de 1983)..... 301
Tabla 5.8. La LODE garantiza el derecho de todos los españoles a la educación... Porcentaje según voto en octubre de 1982 (Abril de 1984)..... 324
Tabla 5.9. El Estado debería financiar... Porcentaje según voto en octubre de 1982 (Abril de 1984)..... 326

Gráfico 1.1. Igualdad de oportunidades en educación 35
Gráfico 2.1. Tamaño del sistema educativo en los países de la UE-Tasas de escolarización (%) por edad (1992) 85
Gráfico 2.2. Porcentaje de alumnos en instituciones públicas y privadas (1992) 87
Gráfico 2.3. Tamaño del sistema educativo en España-Tasas de escolarización (%) por edad (1980-1992) 103
Gráfico 2.4. Tamaño del sistema educativo en Francia-Tasas de escolarización (%) por edad (1982-1993) 123
Gráfico 3.1. Distribución del gasto público educativo en España por niveles educativos (1980-1995) 164
Gráfico 3.2. Gasto público en educación en Francia como porcentaje del PIB (1974-1994) 186

ABREVIATURAS

AN: Assamblée Nationale/ Asamblea Francesa
AP: Alianza Popular
APE: Administraciones Públicas Educativas
ASU: Agrupación Socialista Universitaria
BEP: *Brevet d'Études Prefesionnelles*/ Certificado de Estudios Profesionales
BUP: Bachillerato Unificado y Polivalente
CAP: *Certificat d'Aptitude Prefessionnelle*/ Certificado de Aptitud Profesional
CCAA: Comunidades Autónomas
CCLL: Comunidades Locales
CCOO: Comisiones Obreras
CD: Coalición Democrática
CDL: Colegio de Doctores y Licenciados
CDS: Centro Democrático y Social
CEG: *Collèges d'Enseignement General*/ Colegio de Educación General
CERES: *Centre d'Études de Recherches et d'Éducation Socialistes*/ Centro de Estudios de Investigaciones y Educación Socialistas
CES: *Collèges d'Enseignement Secondaire*/ Colegio de Educación Secundaria
CFDT: *Confédération Française Démocratique du Travail*/ Confederación Francesa Democrática del Trabajo
CGT: *Confédération Genérale du Travail*/ Confederación General del Trabajo
CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
CiU: *Convergencia i Unió*/ Convergencia y Unión
CNAL: *Comité National d'Action Laïque*/ Comité Nacional de Acción Laica
COU: Curso de Orientación Universitaria
CPGE: *Cours Préparatoires aux Grandes Écoles*/ Cursos de Preparación a las *Grandes Écoles*

DOE: Desigualdad de Oportunidades Educativas
EEMM: Enseñanzas Medias
EEUU: Estados Unidos
EGB: Educación General Básica
ENA: *École Nationale d'Administration*/ Escuela Nacional de Administración
EPS: *Écoles Primaires Supérieures*/ Escuela Primaria Superior
ESO: Educación Secundaria Obligatoria
FEN: *Fédération de l'Éducation Nationale*/ Federación de Educación Nacional
FESITE/USO: Federación Sindical de Trabajadores de la Enseñanza/ Unión Sindical Obrera
FETE: Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza
FN: *Front National*/ Frente Nacional
FO: *Force Ouvrière*/ Fuerza Obrera
FP: Formación Profesional
FSU: *Fédération Syndicale Unitaire*/ Federación Sindical Unitaria
IFOP: *Institut Français d'Opinion Publique*/ Instituto Francés de Opinión Pública
ILE: Institución Libre de Enseñanza
INE: Instituto Nacional de Estadística
Iop: Igualdad de oportunidades
IPC: Índice de Precios al Consumo
IUFM: *Instituts Universitaires de Formation de Maîtres*/ Institutos Universitarios de Formación de Profesores
IUT: *Instituts Universitaires de Technologie*/ Institutos Universitarios de Tecnología
IU: Izquierda Unida
IU/IC: Izquierda Unida/*Iniciativa per Catalunya*/ Izquierda Unida/Iniciativa para Cataluña
LAU: Ley de Autonomía Universitaria
LGE: Ley General de Educación
LODE: Ley Orgánica del Derecho a la Educación
LOECE: Ley Orgánica sobre el Estatuto de los Centros Escolares
LOGSE: Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo

LRU: Ley de Reforma Universitaria
MEC: Ministerio de Educación y Ciencia
MEN: *Ministère de l'Éducation Nationale*/ Ministerio de Educación Nacional
MRP: Movimientos de Renovación Pedagógica
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PCE: Partido Comunista de España
PCF: *Parti Communiste Français*/ Partido Comunista Francés
PIB: Producto Interior Bruto
PNV: Partido Nacionalista Vasco
PP: Partido Popular
PP.SS.: Partidos Socialistas
PS (PSF): *Parti Socialiste (Français)*/ Partido Socialista (Francés)
PSC: *Partit Socialista de Catalunya*/ Partido Socialista de Cataluña
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
RPR: *Rassemblement pour la République*/ Unión por la República Francesa
SFIO: *Section Française de l'Internationale Ouvrière*/ Sección Francesa de la Internacional Obrera
SGEN: *Syndicat Général de l'Éducation Nationale*/ Sindicato General de la Educación Nacional
SIG: *Service d'Information du Guvernement*/ Servicio de Información Gubernamental
SNES: *Syndicat National des Enseignants de Second Degrée*/ Sindicato Nacional de Profesores de Secundaria
SNI: *Syndicat National des Instituteurs*/ Sindicato Nacional de Maestros
SOFRES (Sofres): *Société Fraçaise d'Enquêtes par Sondages*/ Sociedad Francesa de Encuestas por Sondeos
STS: *Section de Technicien Supérieur*/ Estudios Técnicos Superiores
UCD: Unión de Centro Democrático
UDF: *Union pour la Démocratie Française*/ Unión por la Democracia Francesa

UE: Unión Europea
UGT: Unión General de Trabajadores
UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia
ZAEP: Zonas de Acción Educativa Preferente
ZEP: *Zones d'Éducation Prioritaires*/ Zonas de Educación Prioritaria

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Juan March, de cuyo Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales he sido becaria durante cuatro años, de 1994 a 1998. La formación que adquirí en su Master en Ciencias Sociales, los constantes seminarios que se organizan y el debate intelectual constante con profesores y alumnos han sido fundamentales para la realización de esta tesis. La excelente biblioteca de la que dispone, atendida por unos bibliotecarios más que eficientes, el extremadamente competente personal administrativo que trabaja en el centro, hacen que éste sea un lugar idóneo para investigar. Agradezco el apoyo constante a mi investigación tanto del Director Académico, José María Maravall, como de los dos Secretarios Generales que se han sucedido desde que entré en el centro, Leopoldo Calvo-Sotelo y Javier Gomá.

La parte francesa de esta tesis ha sido posible gracias a mi estancia de aproximadamente un año en Paris en el Collège d'Espagne, un lugar muy acogedor en el que pude investigar muy confortablemente. Quisiera agradecer al C.N.R.S.-Laboratoire de Sociologie de l'Éducation, y de forma muy especial a la investigadora Agnès Van Zanten, su apoyo prestado a la investigación desarrollada en Francia. En especial quiero agradecerle su disposición a ayudarme en todo lo que allí necesitaba. Asimismo, el fallecido Vincent Wright, con quien tuve discusiones muy interesantes sobre borradores iniciales de esta tesis, fue fundamental también para poderme desenvolver adecuadamente en Francia.

Agradezco también el apoyo prestado a esta tesis por la Unidad de Políticas Comparadas del CSIC, lugar donde trabajo desde 1998. Un agradecimiento especial merece Luis Sanz, quien ha sido muy paciente con esta investigación en sus etapas finales.

Esta tesis ha sido dirigida por Gøsta Esping-Andersen, a quien expreso mi profunda gratitud por su interés en todo momento. Sus críticas y sugerencias han sido siempre muy

estimulantes. También quiero agradecer a José María Maravall su entusiasmo y dedicación constantes en todo el proceso de elaboración de esta tesis. Su ayuda e inteligentes comentarios han sido fundamentales.

Quiero agradecer a Belén Barreiro, Julio Carabaña, Laura Cruz, Elisa Díaz, Antonio Estella, José Ramón Montero, Adam Przeworski, Andrew Richards, Leonardo Sánchez, María Jesús San Segundo y Agnès Van Zanten la lectura y comentarios de diversas partes de esta tesis. Agradezco también los comentarios de los asistentes a varios RIP (Research in Progress) que tuvieron lugar en el Instituto Juan March, en los que presenté partes de este trabajo. Remo Fernández ha sido una ayuda inestimable con los desafíos y problemas informáticos que me han acompañado en la investigación. Asimismo, no puedo dejar de mencionar mi agradecimiento a todas las personas a quienes he entrevistado.

Por último, pero no por ello menos importante, agradezco el incondicional apoyo que tanto mi familia como mis amigos me han prestado en todo este tiempo. Creo, sinceramente, que esta tesis en gran medida se debe a ellos. Mis padres me han ayudado siempre que lo he necesitado. Antonio no sólo ha sido un magnífico lector y crítico de la tesis, sino que ha constituido, sin duda, mi apoyo más sólido.

A pesar de que son muchas las instituciones y personas que me han ayudado en la elaboración de esta tesis, los posibles errores que contenga son de mi única responsabilidad.

INTRODUCCIÓN

La socialdemocracia de después de la II Guerra Mundial era muy optimista sobre las positivas consecuencias de las reformas educativas en la igualdad social. En particular, partidos como el laborista británico o el socialdemócrata sueco creían en la herramienta educativa como motor de igualación de la sociedad. Pensaban que, igualando las oportunidades educativas de todos los individuos, la sociedad, casi de forma automática, se haría más igual. Los gobiernos socialdemócratas de estos años acometieron reformas de sus sistemas educativos inspirados en estas ideas igualitarias. Las socialdemocracias del sur de Europa, como la española y la francesa, vinieron más tarde. Ambas compartían de igual manera este optimismo en la igualación a través de la educación y querían hacer reformas educativas en consecuencia. ¿A qué dilemas se enfrentaron?, ¿cómo influyeron los contextos en los que actuaron?, ¿qué grado de maniobra tuvieron para realizar estas reformas?

1. Los objetivos y las preguntas de la investigación

El propósito de esta investigación es describir y explicar la adopción de políticas educativas en relación con la igualdad en España y Francia por parte de los gobiernos socialdemócratas desde principios de los años ochenta hasta principios de la década de los noventa. El objetivo de la investigación es la adopción y el desarrollo de políticas educativas en relación con la igualdad

divergentes por parte de gobiernos del mismo signo ideológico, en especial, de gobiernos socialdemócratas. Esta tesis intenta responder fundamentalmente a las siguientes preguntas generales: ¿cómo se explica que gobiernos similares, socialdemócratas, adopten políticas educativas en relación con la igualdad diferentes?, ¿cómo afectan los contextos institucionales, las preferencias gubernamentales y los cálculos electorales a las decisiones de los gobiernos sobre política educativa en relación con la igualdad?

En concreto, esta tesis pretende responder las siguientes preguntas: primera, ¿existe un modelo socialdemócrata en política educativa en relación con la igualdad diferente de otros modelos?, ¿qué posición adopta tradicionalmente el socialismo ante la igualdad de oportunidades en educación y la intervención concreta en política educativa con ese fin?

Segunda, ¿cuál es el impacto del socialismo en la política educativa en relación con la igualdad?, ¿cambia el diseño de la política educativa en relación con la igualdad con la presencia de gobiernos socialistas?, si cambia ¿en qué sentido?

Tercera, ¿qué papel juegan los contextos institucionales en las decisiones de los gobiernos sobre política educativa en relación con la igualdad?, ¿cómo afecta el mandato o las alianzas políticas de un gobierno, el régimen político de un país o su burocracia a estas decisiones?, ¿cómo lo hace la herencia educativa de un país, su grado de descentralización educativa o determinados marcos legales e historias conflictivas?

Cuarta, ¿qué papel juegan las preferencias de los gobiernos en las decisiones de los gobiernos sobre política educativa en relación con la igualdad?, estas preferencias, ¿se trasladan automáticamente a las decisiones, o median sin embargo otros factores?, ¿pueden determinadas instituciones tales como los marcos legales e historias conflictivas o las configuraciones organizativas de un partido tener un impacto en las propias preferencias de un gobierno?

Quinta, ¿qué papel desempeñan los cálculos electorales de los gobernantes en las decisiones sobre política educativa en relación

con la igualdad?, ¿influye, y cómo influye, la opinión pública en la política educativa en relación con la igualdad?, ¿qué papel juegan las potenciales fuentes de resistencia a las políticas?, ¿influye una joven democracia en las bases de apoyo a las reformas?

Sexta, ¿desarrollan los gobiernos estrategias de disminución de resistencias a sus políticas preferidas?, ante preferencias de la sociedad muy polarizadas en torno a un tema, ante cuestiones muy conflictivas ¿qué tipo de estrategia es más adecuada?, ¿una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido, o intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos?, ¿qué importancia tiene el apoyo del partido político en las estrategias de disminución de resistencias?, ¿y la coherencia gubernamental?

2. El argumento y los resultados de la tesis

El argumento principal que ha defendido esta tesis es que gobiernos del mismo signo ideológico, socialdemócratas, adoptan diferentes políticas educativas en relación con la igualdad según el coste electoral asociado a esas políticas. Los constreñimientos electorales afectan la viabilidad de las políticas educativas. Las preferencias gubernamentales no se plasman directamente en las políticas educativas, sino que los costes electorales median y pueden cambiar la orientación de esas políticas.

Esta tesis ha demostrado, de forma más detallada, que en política educativa el socialismo combina criterios universales y compensatorios, que intenta ir más allá de la meritocracia. Ha mostrado, sin embargo, que los gobiernos socialistas pueden seguir caminos diferentes en política educativa en relación con la igualdad. Ha argumentado y demostrado que en estos caminos diferentes tiene bastante poder explicativo el diferente coste electoral asociado a las políticas educativas desarrolladas. La opinión pública sobre las políticas educativas es un factor fundamental en la explicación de la adopción de diferentes

políticas educativas en relación con la igualdad.Esta tesis ha descartado las explicaciones que ponen énfasis en los constreñimientos institucionales como explicación de las divergencias en las políticas, y ha considerado insuficientes las que enfatizan el papel de las preferencias de los gobiernos y su transmisión casi automática a las políticas. Ha considerado, sin embargo, relevante el papel de determinadas instituciones en el proceso de formación de preferencias. Adicionalmente, esta investigación ha descartado explicaciones del apoyo mostrado a las políticas basadas bien en las resistencias iniciales a las políticas, bien en una reciente transición a la democracia.

Esta tesis ha mostrado que los gobernantes pueden desarrollar estrategias de disminución de resistencias cuando consideran que la política que desean desarrollar puede desencadenarlas y que éstas supondrían un coste electoral importante (e incluso darle la vuelta y utilizar esa política como arma electoral en el futuro). Ha demostrado que ante cuestiones muy conflictivas, ante las que la sociedad está muy polarizada, una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido, puede ser más exitosa que intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos. Ha mostrado que el apoyo del partido político, así como la coherencia gubernamental, son elementos muy importantes de las estrategias gubernamentales de disminución de resistencias.

En concreto, esta tesis ha argumentado principalmente que aunque tanto en España como en Francia hubiera gobiernos del mismo signo ideológico, socialistas, en la década de los ochenta y principios de los noventa, el diferente coste electoral asociado a sus política educativas en relación con la igualdad hizo que se siguieran caminos diferentes en ambos países. Mientras que en España se siguió un modelo socialdemócrata que combinaba criterios universales y compensatorios e intentaba ir más allá de la meritocracia, en Francia, tras un experimento socialdemócrata fallido, se siguió un modelo republicano que era más meritocrático.

La diferencia entre estos caminos, la continuidad francesa o el fracaso de su experimento socialdemócrata, no derivó ni del constreñimiento de sus instituciones ni de preferencias distintas a las socialdemócratas ni de un cambio de preferencias. La mayor continuidad en el caso francés no derivó esencialmente de restricciones o constreñimientos institucionales superiores a los del caso español (restricciones derivadas de su mandato o alianzas políticas, de su régimen político o su burocracia). De hecho, en algún sentido los socialistas españoles se enfrentaron a mayores restricciones de este tipo. Estas restricciones fueron debidas a la herencia y descentralización educativas así como a la Constitución. La mayor continuidad del caso francés no derivó fundamentalmente de preferencias del gobierno socialista distintas de las socialdemócratas ni de un posible cambio de preferencias del gobierno, ya fuera por nueva información en posesión del mismo o por un cambio en la composición del gobierno derivada del faccionalismo del PS. Las preferencias del partido socialista español, por el contrario, sí se vieron afectadas por un elemento institucional, la Constitución española de 1978, y antes de que este partido llegara al poder hubo un cierto cambio en sus preferencias. La diferencia entre los caminos español y francés se debió principalmente a los costes electorales derivados de las políticas educativas acometidas en cada país. El rechazo de la opinión pública frustró la política socialdemócrata francesa y forzó la continuidad republicana en educación. El apoyo de la opinión pública a la política socialdemócrata española posibilitó su desarrollo. En las medidas concretas de la política educativa española en que esto no fue así su viabilidad también sufrió. El apoyo a la política educativa socialista en España, sin embargo, no derivó esencialmente ni de la ausencia de resistencias iniciales a las políticas ni de la reciente transición a la democracia.

La comparación específica de la LODE española y del Proyecto de educación privada francés ha ilustrado que los gobernantes pueden desarrollar estrategias de disminución de resistencias cuando consideran que la política que desean desarrollar puede desencadenarlas y que éstas supondrían un coste

electoral importante (e incluso convertirlas en un beneficio electoral). Ante cuestiones muy conflictivas, ante las que la sociedad está muy polarizada, una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido, como en la LODE, puede ser más exitosa que intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos, como en el proyecto Savary. El contraste entre estas dos iniciativas ha revelado la importancia del apoyo del partido político a la estrategia gubernamental de debilitamiento de resistencias a las políticas. Además, la cuestión de la financiación universitaria en España ha puesto de manifiesto la importancia de la coherencia gubernamental en el desarrollo de una estrategia de disminución de resistencias.

3. La relevancia del estudio

En primer lugar, el análisis de los factores explicativos de la política educativa no ha recibido mucha atención por parte de la ciencia política. Castles (1989:432) destaca la ausencia de análisis cuantitativos de múltiples países sobre los determinantes de la política educativa. La escasez de estudios sobre las causas de la política educativa es patente bajo todo tipo de metodologías, fundamentalmente desde un punto de vista comparativo[1]. Este hecho es evidente en la literatura sobre la política social y económica. Por ejemplo, Skocpol y Amenta (1986), en la revisión que hacen sobre los análisis centrados en el Estado y en las políticas sociales, no prestan mucha atención, por no decir ninguna, a la política educativa.

En segundo lugar, cuando se ha analizado la política educativa en la literatura antes mencionada, se ha hecho siempre utilizando

[1] El único estudio cuantitativo encontrado por Castles que analiza los determinantes de las diferencias en la política educativa de muchos países es el de Verner (1979). Un estudio no cuantitativo, pero sí comparado, es el de Ventura (1997).

indicadores de la misma tales como el gasto público agregado en educación o las tasas de escolarización. Al mismo tiempo, algunos de estos estudios han concluido, contando únicamente con estos indicadores, sobre el grado de compromiso de un gobierno o un país respecto a la igualdad en educación. Esta aproximación se considera insuficiente en esta tesis, tal y como se argumenta más adelante y en el capítulo uno[2].

Como señala Castles (1989), la ausencia de estudios sobre la política educativa puede ser debido a la separación de la educación de otros aspectos del bienestar. Mientras que a la educación se la asocia con la igualdad de oportunidades, otros aspectos del bienestar, como las pensiones, o la salud, promueven la igualdad de condiciones. Pero, precisamente por este hecho, la política educativa debe ser considerada con más atención.

Esta tesis ha profundizado en el concepto de igualdad de oportunidades y en su conexión con la educación, según los desarrollos de los filósofos y economistas dedicados a la justicia distributiva[3]. Además, ha propuesto una gama de instrumentos de política educativa en relación con la igualdad, siguiendo a los sociólogos y economistas que analizan la desigualdad social en la educación[4]. Estos instrumentos van más allá del gasto público en educación y las tasas de escolarización, y están sobre todo relacionados con el diseño de la política educativa.

En tercer lugar, los estudios sobre la socialdemocracia han prestado muy poca atención a la política educativa; han estado más interesados en otras políticas consideradas más centrales de los Estados del Bienestar: pensiones, salud. En la revisión que hacen Esping-Andersen y Van Kersbergen (1992) sobre la

---

[2] Véase Esping-Andersen (1990) para una crítica similar al uso del gasto social (esfuerzo en bienestar) como indicador del grado de compromiso de los Estados del Bienestar con la igualdad. Su planteamiento de los Estados del Bienestar en términos más sociológicos ha sido muy influyente en esta investigación.

[3] Una amplia bibliografía sobre el tema puede ser encontrada en el primer capítulo de esta tesis.

[4] El capítulo uno de esta tesis ofrece referencias relevantes sobre esta cuestión.

investigación actual sobre la socialdemocracia ni siquiera se menciona la política educativa, la relación entre la socialdemocracia y la política educativa. Recientemente Boix (1998) ha examinado la política educativa argumentando que es un componente importante de la política económica de oferta de los gobiernos y un factor discriminante entre los gobiernos socialdemócratas y los conservadores por sus potenciales efectos en la igualdad. Maravall (1997) ha revisado, a través de varios estudios, el impacto de la socialdemocracia en la política educativa[5]. Al igual que los estudios que he mencionado con anterioridad, los indicadores de política educativa en los que se centran son considerados insuficientes en esta investigación.

Esta tesis profundiza en la concepción de igualdad de oportunidades en educación de la socialdemocracia, y la contrapone a otras corrientes de pensamiento político, en especial el republicanismo y el conservadurismo. Además, propone unos modelos ideales, el socialdemócrata, el republicano y el conservador en los que se combinan diferentes instrumentos de política educativa dirigidos a la igualdad.

En cuarto lugar, si la relación entre política educativa y socialdemocracia no ha sido muy estudiada en general, esta escasez es patente en el caso del sur de Europa; no hay prácticamente ningún estudio que acometa un estudio comparado de estas características. Otras políticas sociales de estos países han recibido más atención por parte de los investigadores (Esping-Andersen 1994; Castles 1994).

Los casos seleccionados en esta tesis, el español y el francés, no sólo pueden contribuir a la literatura sobre política educativa y socialdemocracia, sino en particular a la específica del sur de Europa[6].

---

[5] El primer capítulo de esta tesis profundiza en este tipo de debates.

[6] Algunos estudios han sido realizados analizando cada caso por separado. Por ejemplo, Ambler (1985a) y Prost (1987) analizan la política educativa socialista francesa; Carabaña (1988) y Bonal (1998) la política educativa española.

En quinto lugar, tanto los sociólogos como los economistas han prestado mucha mayor atención a la educación que los politólogos, aunque desde puntos de vista diferentes. La sociología se ha centrado en estudios de estratificación social o movilidad social, en los que la educación ha desempeñado un papel fundamental[7]. La economía ha estudiado, sobre todo, las cuestiones relacionadas con la financiación de la educación, y ocasionalmente su relación con la equidad[8].

Ninguno de estos estudios sociológicos o económicos tiene como objetivo analizar los factores explicativos de la política educativa. Este objetivo sería, en principio, el de la ciencia política. Esta tesis ha intentado mezclar los desarrollos en los campos de la sociología y de la economía, muy importantes para caracterizar el objeto de estudio de esta tesis -la política educativa en relación con la igualdad-, con la ciencia política. De esta forma, esta tesis ha usado los marcos analíticos y explicativos derivados de la ciencia política, pero utilizando una definición de la política educativa en relación con la igualdad que vaya más allá del gasto público en educación o las tasas de escolarización.

En sexto lugar, aunque la ciencia política no haya prestado mucha atención a la política educativa comparada, esta tesis ha intentado contribuir a determinados debates surgidos principalmente en el área de economía política sobre el papel de las instituciones, de las preferencias gubernamentales y de los cálculos electorales en las políticas, en especial en la política económica o en determinadas políticas sociales. En relación al argumento principal sobre los cálculos electorales de los

---

[7] Los estudios más recientes sobre esta cuestión incluyen los siguientes: Shavit y Blossfeld (1993), Müller y Karle (1993), Allmendinguer (1989), König y Müller (1986). Un buena revisión de estos estudios se encuentra en Kerckhooff (1995). En España, véase Carabaña (1983).

[8] Véase, por ejemplo, las investigaciones sobre los diferentes sistemas de financiación en el nivel universitario: Wilson (1996), San Segundo (1994a); los estudios sobre gasto, público y privado, en educación: San Segundo (1994a), James (1993); los análisis sobre el impacto redistributivo de la educación: Bandrés (1990; 1993); los estudios sobre la igualdad en la distribución de recursos educativos: Mingat y Tan (1985), Le Grand (1982).

gobernantes, esta tesis ha tratado de relacionar los debates relevantes sobre *accountability* o sobre la relación entre opinión pública y políticas, con la adopción y desarrollo de una política en concreto, la educativa. Por último, esta tesis ha tratado de contribuir a los incipientes debates sobre las estrategias de los gobernantes para disminuir los costes electorales asociados a las políticas; sobre los argumentos utilizados en la batalla por la opinión pública en contextos de preferencias sociales polarizadas y sobre el papel del apoyo del partido político[9].

4. La selección de los casos empíricos: España y Francia

He considerado que los casos de España y Francia son particularmente adecuados para responder a las preguntas de investigación de esta tesis. La selección de los casos de estudio se realizó con el objetivo de cumplir una serie de criterios. En primer lugar, en la década de los ochenta y principios de los noventa, después de mucho tiempo en la "oposición", los partidos socialistas español y francés gobernaron en sus respectivos países. Se quería comparar dos países en los que hubiera un nuevo gobierno socialista y los casos español y francés eran ideales para la comparación. Además, y a pesar de las diferencias en la organización (del grado de faccionalismo interno) de los partidos en el gobierno, en ambos casos los gobiernos socialistas tenían similares objetivos o preferencias por el diseño de una política educativa basada en criterios socialdemócratas de igualdad de oportunidades (al estilo de las políticas educativas desarrolladas por otros gobiernos socialdemócratas, como el laborista o la socialdemocracia sueca). Ambos gobiernos socialistas percibían las desigualdades de sus respectivos sistemas educativos y querían solucionarlas. Consideraban a la desigualdad en la educación como un "problema político". Las soluciones propuestas fueron inicialmente similares.

[9] El capítulo sexto de esta tesis ofrece referencias básicas sobre esta literatura.

En segundo lugar, los sistemas educativos español y francés, pese a sus diferencias, presentaban un grado importante de similitud en sus características básicas en el conjunto de los sistemas educativos de los países europeos. En los capítulos dos y tres de esta tesis mostraré este aspecto a través de varios indicadores. Además, aunque existían diferencias entre los países respecto al nivel educativo de la población así como respecto al grado de desarrollo de sus sistemas educativos, tanto en España como en Francia las desigualdades de la educación eran severas. Después del periodo franquista la situación educativa en España era pobre; la tasa de analfabetismo era alta, las tasas de escolarización en la educación obligatoria ni siquiera alcanzaban cifras cercanas al 100%, las desigualdades en la educación eran graves[10]. Los nuevos gobiernos democráticos tenían que "construir" prácticamente todo el sistema educativo, empezando por el nivel de gasto público en educación y terminando por la estructura adecuada para luchar contra las desigualdades educativas, pasando por programas especiales, como la educación de los adultos analfabetos o la educación compensatoria. La situación educativa en Francia era mejor que en España; la tasa de analfabetismo no era tan alta, las tasas de escolarización eran mayores para cada edad y en la educación obligatoria eran del 100%. El gasto público en educación era mayor en Francia que en España; en 1970 suponía un 5,5% del PIB en Francia y un 1,7% en España; en 1980 era un 5,1% en Francia y un 2,5% en España[11]. Sin embargo, las desigualdades sociales en la educación eran también graves en Francia[12]. Por lo tanto, en ambos países los gobiernos socialistas heredaron sistemas educativos y situaciones educativas en las que habían importantes desigualdades sociales, y ambos querían cambiar esa situación.

En tercer lugar, había cierta variación institucional entre los dos casos; de los mandatos y alianzas políticas, de los regímenes políticos y de las burocracias, por un lado. A pesar de este hecho,

[10] Véase Torres Mora (1993) y Carabaña (1997).
[11] Datos de la OCDE (1992).
[12] Véase Ambler (1985a; 1987).

ambos gobiernos disfrutaron de capacidad política para llevar a cabo sus reformas. Las herencias educativas, la descentralización educativa y el peso de los partidos nacionalistas en la política educativa, así como la existencia de determinados marcos legales o historias conflictivas, por otro lado, también presentaron pautas distintas. Sin embargo, estas configuraciones institucionales tenderían a predecir continuidad en la política educativa en el caso español y cambio socialdemócrata en el caso francés; al contrario de lo que ocurrió[13].

En cuarto lugar, los dos casos diferían claramente en los costes electorales asociados a las políticas educativas socialdemócratas. Independientemente de que la democracia fuera reciente en España y no en Francia, y de las resistencias que teóricamente podían encontrar sus políticas, la política educativa francesa suscitó mayor oposición de la opinión pública y de grupos con preferencias intensas (como los profesores) que la política educativa española.

En quinto lugar, en ambos países los socialistas acometieron políticas educativas para paliar las desigualdades sociales. Estas políticas, sin embargo, difirieron. El PSOE en España, en la educación obligatoria, amplió la comprensividad del sistema educativo, creó y fomentó los programas de educación compensatoria, desarrolló la integración de minusválidos en las escuelas ordinarias, y reguló la concesión de subvenciones a la educación privada para que no discriminara y fuera un instrumento de igualdad; en la educación postobligatoria, el gobierno socialista español enfatizó la educación de adultos, expandió e hizo más explícitas las segundas oportunidades tanto de vuelta al sistema educativo como de cambio de rama educativa, e incrementó las becas que se empezaron a conceder principalmente por razones sociales (a pesar de esto, no hubo un cambio en el sistema de financiación de la educación universitaria; las tasas no aumentaron

[13] Como en toda comparación de dos casos hay gran cantidad de factores que pueden variar. En el sexto apartado de este capítulo se expondrá la estrategia metodológica que se ha seguido en esta tesis para tratar de encontrar los factores explicativos más relevantes (a través de descartar hipótesis alternativas).

sustantivamente para financiar aumentos mayores de becas). El PS francés intentó realizar una serie de cambios que, sin embargo, fracasaron: en educación obligatoria, el intento de hacer más comprensiva la educación obligatoria a través del informe Legrand, los programas de educación compensatoria iniciales y el proyecto de educación privada, que pretendía controlar más a la escuelas privadas que recibieran fondos públicos, no tuvieron éxito; en educación postobligatoria, la unificación de *grandes écoles* y universidades, o la democratización de las primeras (a través de becas, distintos procedimientos de selección y segundas oportunidades para ir de las universidades a las *grandes écoles*), tampoco tuvieron éxito. La Ley de educación superior fue un fracaso en este sentido. Los socialistas franceses, sobre todo al fracasar su experimento socialdemócrata, pusieron mucho énfasis en la expansión educativa (salvo en las *grandes écoles*) como política de igualdad en educación. Esta expansión educativa la acompañaron del fomento de la educación profesional. Sin embargo, hicieron un esfuerzo por primar las ayudas directas en vez de las indirectas, esfuerzo mermado porque estas becas no se concedieron a los alumnos de las familias con menos recursos económicos y porque este esfuerzo en becas no se reflejó en las *grandes écoles*

Dentro del anterior marco comparado de las políticas educativas en relación con la igualdad de los gobiernos socialistas de la década de los ochenta y principios de los noventa en España y en Francia, pero con un nivel de detalle mayor, esta tesis ha profundizado en la comparación entre la LODE española y el Proyecto de educación privada francés. La selección de estas políticas se ha considerado muy adecuada para responder a determinadas preguntas de esta investigación, en especial las referidas a las estrategias de disminución de resistencias a las políticas. Estas políticas cumplían una serie de requisitos. En primer lugar, la política socialista orientada a regular el sector privado de educación fue una política muy importante en ambos casos. En segundo lugar, tanto en la LODE como en el Proyecto Savary los gobiernos socialistas español y francés, respec-

tivamente, hicieron frente a potenciales resistencias importantes: la oposición política, la Iglesia, los grupos en defensa de los centros privados. Aunque la oposición política conservadora era más débil en España (en porcentaje de votos, no en la virulencia de su oposición), la oposición política nacionalista, la Iglesia y los grupos en defensa de la educación privada eran resistencias igual o más importantes que en Francia (de hecho la educación privada tenía más peso en España que en Francia y constituía, lógicamente, una barrera más importante al cambio). Además, ambos gobiernos socialistas temían la potencial oposición de sus partidos políticos (en algunos casos influidos por grupos enfrentados por la "izquierda"), que habían mantenido posturas diferentes a las de la LODE y la Ley Savary en el pasado.

En tercer lugar, en ambos casos, en la LODE y en el Proyecto Savary, los gobiernos socialistas se enfrentaron a cuestiones conflictivas en la sociedad, a opiniones públicas polarizadas en torno al tema de la educación privada, tanto en el conjunto de la población como entre los votantes socialistas.

En cuarto lugar, en ambos casos, en la LODE y en el Proyecto Savary, los gobiernos socialistas trataron de debilitar las anteriores resistencias aunque siguiendo estrategias diferentes: el gobierno español desarrolló una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública asegurándose al mismo tiempo el apoyo del partido; el gobierno francés desarrolló una estrategia negociadora, intentó poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos.

En quinto lugar, mientras que la LODE, que finalmente contó con el respaldo de la opinión pública, se aprobó y desarrolló en posteriores decretos y aún hoy sigue vigente, el proyecto de educación privada francés que presentó Savary fue retirado debido a la oposición de la opinión pública.

5. La delimitación del objeto de estudio

Tal y como se ha precisado en esta introducción, el objeto de estudio de esta tesis son las políticas educativas en relación con la igualdad[14]. La definición que da Heclo (1975:4) sobre lo que constituye una política me parece adecuada: una política es "un curso de acción o inacción perseguido bajo la autoridad del gobierno". Esta tesis se ha centrado en las políticas desarrolladas por los gobiernos y no en los resultados derivados de esas políticas. No tengo la más mínima duda de la importancia de los resultados de las políticas educativas, en este caso la igualdad social en la educación[15]. Sin embargo, son varias las razones por las que no se han analizado los resultados de las políticas educativas socialistas en los casos español y francés: primero y principalmente, todavía no existen datos para ello. Por ejemplo, en el caso español actualmente podemos conocer los efectos de la LGE de 1970, pero no de políticas posteriores[16]. Segundo, en el caso de que hubieran existido datos, los análisis de los efectos de las políticas educativas en la igualdad de oportunidades educativas[17] requerirían complejos análisis de ambos casos por separado, que difícilmente podrían ser tratados de forma conjunta en una tesis[18]. Tercero, el análisis de los resultados, además, habría supuesto una distorsión importante para tratar de responder las preguntas de esta investigación. Los resultados, la desigualdad de oportunidades educativas, no sólo puede depender de la política educativa (la estructura institucional del sistema educativo); los

[14] Exclusivamente igualdad social, no otro tipo de igualdad como es, por ejemplo, la de género (véase, para el caso español, Alberdi y Alberdi 1984 y Subirats y Brullet 1988).

[15] Un análisis comparado interesante sobre los efectos de la política educativa en la igualdad de oportunidades educativas (en especial de la comprensividad) es el de Ambler y Neathery (1996).

[16] Véase Carabaña (1997), Torres Mora (1993) y Rivière et al. (1995).

[17] Por desigualdad de oportunidades educativas entiendo las diferencias entre las clases sociales en el grado de éxito educativo (Erikson y Jonsson 1996).

[18] Para el caso español véase Carabaña (1997) y para el caso francés Euriat y Thèlot (1995).

recursos de la familia de origen y los incentivos para continuar estudiando (mercado de trabajo) son factores muy importantes que pueden afectar esta desigualdad[19].

En esta introducción también se ha hecho énfasis en que esta tesis no concibe a la política educativa en relación con la igualdad exclusivamente en términos de gasto público en educación o tasas de escolarización. Esta tesis se centra en la política educativa entendida como diseño de la política educativa igualitaria. Por diseño entiendo las medidas de política educativa que alteran la estructura institucional del sistema educativo. En esta tesis se han considerado tres dimensiones relevantes del diseño de la política educativa: los factores relacionados con la organización del sistema educativo, el tamaño del sistema educativo y los factores relativos a la financiación de la educación. Entre los primeros, los relacionados con la organización, se encuentran características como la comprensividad, las segundas oportunidades y la educación compensatoria. Entre los últimos, los relacionados con la financiación, se encuentran características como las ayudas financieras a los estudiantes y las instituciones privadas.

La decisión de profundizar en el diseño de la política educativa más allá del gasto público en educación o las tasas de escolarización lleva consigo irremediablemente la opción por un estudio centrado en pocos casos, en este caso dos. Boix (1998), por ejemplo, hace un ejercicio estadístico con muchos países para conocer si los gobiernos socialdemócratas y los conservadores se diferencian en sus niveles de gasto público en educación. Esta tesis, al tener una variable dependiente más compleja que el gasto público en educación, una variable que engloba varias dimensiones en algunos casos difícilmente cuantificables y que es dinámica, necesariamente tiene que centrarse en un número reducido de casos. Además, no sólo la variable dependiente, las variables independientes también son de naturaleza compleja, difícilmente cuantificables y, en muchos casos, dinámicas.

---

[19] Este argumento está desarrollado en el capítulo primero de esta tesis (véase fundamentalmente Erikson y Jonson 1996).

6. Diseño de la investigación: variables, hipótesis, metodología, técnicas y fuentes

Esta investigación tiene un enfoque analítico, es decir, tiene como objetivo la búsqueda y evaluación de hipótesis alternativas o rivales que sean plausibles a través de un proceso válido de inferencia causal (King et al. 1994). El análisis comparativo tiene como objetivo, entre otros, la evaluación de hipótesis rivales (Collier 1993).

La variable dependiente de esta investigación es la política educativa que los gobiernos diseñan para influir en la igualdad de oportunidades ante la educación. Esta variable es compleja, con aspectos cuantitativos y aspectos cualitativos, y es dinámica. Como he señalado en el apartado anterior, la política educativa se caracteriza por diversos factores de su diseño: relacionados con la organización, con el tamaño del sistema educativo y con la financiación de la educación. Dejando a un lado los indicadores concretos que he utilizado para caracterizar el diseño de la política educativa, he considerado en la tesis dos modelos básicos de política educativa e igualdad de oportunidades: el socialdemócrata y el republicano[20].

El modelo socialdemócrata se basa en un concepto de igualdad de oportunidades universal y compensatorio, tanto de desventajas de talento como sociales, en la educación obligatoria, y compensatorio de las desventajas sociales, no del talento, en la educación postobligatoria. En educación obligatoria el modelo socialdemócrata supone la comprensividad o ausencia de *tracking*, la educación compensatoria y de integración de minusválidos, y la educación pública gratuita, o en caso de que lo anterior no fuera posible, la educación privada subvencionada y a la vez regulada para que no sea discriminatoria, ni por el precio ni por el acceso. En educación postobligatoria el modelo socialdemócrata implica

[20] En el capítulo uno desarrollo estos modelos. También desarrollo el modelo conservador, aunque no es un modelo tan relevante para los objetivos de esta investigación. Me pareció, sin embargo, interesante para contraponer a los modelos socialdemócrata y republicano.

las segundas oportunidades educativas[21], incluida la educación de adultos, y las ayudas financieras a los más humildes.

El modelo republicano defiende un concepto de igualdad de oportunidades universal e, incluso, meritocrático en educación obligatoria y claramente meritocrático en educación postobligatoria. Mientras que el modelo socialdemócrata intenta ir más allá de la meritocracia, el republicano es profundamente meritocrático. En educación obligatoria el modelo republicano supone el *tracking* al final de la educación obligatoria y la educación (pública) gratuita. En educación postobligatoria el modelo republicano supone criterios objetivos de selección y ayudas financieras a los que tienen talento.

Los factores explicativos, o variables independientes, de la adopción y desarrollo de determinadas políticas educativas en relación con la igualdad pueden ser múltiples. A grandes rasgos, los factores explicativos considerados en esta tesis se agrupan en torno a los contextos institucionales, las preferencias gubernamentales y los cálculos electorales[22]. Los contextos institucionales se refieren al mandato gubernamental y la política de alianzas políticas, a los regímenes políticos y a la burocracia, por un lado; por otro, se refieren a la herencia educativa, al grado de descentralización educativa (y al peso de los partidos nacionalistas en la política educativa) y a la existencia de un marco legal o un pasado particularmente conflictivo. Las preferencias se refieren a los objetivos y las motivaciones de los gobiernos en política educativa en relación con la igualdad[23]. Los cálculos electorales de los gobernantes se refieren al grado de apoyo de la opinión pública a las políticas que desarrollan[24].

---

[21] En el caso de fuerte selección, la discriminación positiva en el acceso.

[22] La composición ideológica del partido en el gobierno se ha dejado a un lado porque se han considerado exclusivamente gobiernos socialistas.

[23] Pueden, no obstante, estar influidas por aspectos institucionales tales como el grado de faccionalismo interno del partido en el gobierno o la existencia de marcos legales e historias particularmente conflictivas.

[24] Estos cálculos electorales, sin embargo, pueden estar influidos por factores institucionales tales como la existencia de grupos potencialmente opositores más o menos desarrollados, o la juventud de la democracia.

La principal hipótesis general de esta investigación es que los cálculos electorales de los gobernantes, socialistas, tienen un peso muy importante en las decisiones sobre política educativa e igualdad. En concreto, la viabilidad de las políticas educativas depende de los costes electorales asociados a esas políticas. Las preferencias gubernamentales no se plasman directamente en las políticas educativas, sino que los costes electorales median y pueden cambiar la orientación de esas políticas. La opinión pública es un factor fundamental en la explicación de la adopción de diferentes políticas educativas en relación con la igualdad. Los constreñimientos institucionales, aunque algunos de ellos relevantes en la formación de las preferencias, son factores con muy poca importancia en la explicación de las decisiones sobre diferentes políticas educativas.

Al profundizar en un aspecto concreto de la política educativa, la regulación de las subvenciones a la educación privada, el esquema es el siguiente, esquema que se sitúa dentro del anterior marco más amplio. Este aspecto se enmarca no sólo en un contexto de resistencias potenciales a la política, sino en un contexto de preferencias de la sociedad muy polarizadas en torno a esa cuestión. La variable dependiente es el éxito o el fracaso en la adopción de una legislación concreta sobre el control de los centros privados que reciben fondos públicos (éxito o fracaso que depende fundamentalmente de los costes electorales asociados a esa política). La variable independiente principal es la estrategia de disminución de resistencias ante esa regulación que el gobierno adopte. Las estrategias pueden ser de dos tipos: una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido, o una estrategia negociadora que tenga como fin poner de acuerdo a todos los grupos antagónicos. La hipótesis principal en esta comparación es que ante contextos similares, de preferencias de la sociedad polarizadas, una estrategia política puede ser más exitosa que una estrategia negociadora. Además, utilizando para ello también al caso del fracaso del cambio del sistema de financiación de la educación superior en España, el

apoyo del partido y la coherencia gubernamental son fundamentales en la estrategia de disminución de resistencias. Determinadas configuraciones institucionales, como las comentadas anteriormente y, en especial, la existencia y organización de grupos potencialmente opositores y la juventud de la democracia, no presentan tanta importancia para la explicación como las estrategias.

La metodología utilizada en esta tesis es el estudio comparativo de casos. Siguiendo a Ragin (1994)[25], el estudio comparado se utiliza para estudiar la diversidad, los patrones de similitudes y diferencias, de una forma relativamente simple. Se ha seguido, en la medida de lo posible, una "comparación estructurada y dirigida" (*structured, focused comparison*)[26], es decir, una estrategia de comparación que enfatiza la disciplina en el modo de recopilar información. Se debe, en teoría, recopilar la misma información (las mismas variables) entre unidades cuidadosamente seleccionadas. Además, la guía teórica en la selección de los factores explicativos se ha considerado fundamental. El estudio comparado de pocos casos permite profundizar en las complejidades de los mismos (Ragin 1994). Esta tesis ha combinado la comparación nominal, es decir, el uso de categorías explicativas mutuamente excluyentes[27], con el análisis detallado de cada caso (Mahoney 1999). Estas categorías explicativas se refieren a las explicaciones rivales que han sido identificadas por la literatura y la investigación previa. Esta comparación nominal permite la reducción del número de factores explicativos relevantes y el rechazo de explicaciones rivales contribuyendo a la parsimonia del argumento. Los argumentos

[25] En particular su capítulo cinco sobre el método comparado.

[26] Véase King et al. (1994:45).

[27] Véase Mill (1974) y Przewoski y Teune (1970) para la explicación de la lógica de la concordancia y del método de los "casos más similares": cuando casos divergentes en la variable dependiente presentan similitud en todas las variables explicativas salvo en una, ese factor diferente es la causa probable. La necesidad de variación en la variable dependiente es señalada por varios autores (véase King et al. 1994). Esta tesis, sin embargo, se aparta de las implicaciones deterministas de este tipo de métodos.

acerca de la importancia relativa de las distintas variables explicativas son, en realidad, argumentos acerca de la plausibilidad relativa de los diferentes escenarios contrafactuales (Fearon 1991). Los detalles de cada caso, por otro lado, añaden fuerza a la explicación porque permiten mostrar la validez de un determinado argumento a la luz de la complejidad empírica de los casos. Finalmente, esta tesis intenta alejarse de una perspectiva determinista (y, a menudo, centrada en una única variable) y trata de establecer un orden de importancia o peso de las variables en la explicación del fenómeno (Mahoney 1999).

Con la comparación de dos casos, como aquí se ha hecho, no se pretenden establecer generalizaciones teóricas o empíricas, que requerirían otra estrategia metodológica. El establecimiento de relaciones causales entre fenómenos es necesariamente limitado en un diseño de pocos casos, dos en esta tesis. El análisis de múltiples factores explicativos hace que la inferencia causal se enfrente a problemas de sobredeterminación. Sin embargo, se ha seguido una estrategia metodológica para intentar paliar este problema[28]. Primero, se han seleccionado casos comparables, es decir similares en muchas características y diferentes en las variables con respecto a las cuales se establecen hipótesis causales. A este aspecto he dedicado el apartado cuarto de esta introducción[29]. Segundo, únicamente se han considerado explicaciones rivales las derivadas de la literatura e investigación previa o las que se consideraban relevantes desde un punto de vista lógico. Además, cuando ha sido posible, se han intentado agrupar las variables (por ejemplo, las variables institucionales, que son muy variadas)[30]. Tercero, se ha seguido una "lógica nominal selectiva" (*nominal eliminative logic*)[31], es decir, la comparación nominal con el fin de

[28] Véase Collier (1993) siguiendo a Lijphart (1975).

[29] Se ha utilizado en algún caso la lógica del "peor escenario posible" para los argumentos que aquí se quieren demostrar; es decir, se han seleccionado casos no sólo en los que variables importantes fueran iguales o semejantes, para así ser controlables, sino que predijeran resultados contrarios a los argumentos. De esta forma se añade fuerza a estos argumentos (Véase King et al. 1994:129).

[30] A este respecto véase Ragin (1994).

[31] Véase Mahoney (1999: 1170-1).

rechazar explicaciones rivales o potenciales. Cuarto, en la medida de lo posible se han aumentado los casos. Como la política educativa se compone de varias áreas, por ejemplo, las becas o la comprensividad, en realidad son más de dos casos los que se han comparado. Esta multiplicación de casos ha controlado el argumento general referido a dos casos. Quinto, se ha realizado un control adicional. Dentro de cada caso, el español y el francés, se ha comparado el periodo socialista objeto del estudio con el periodo anterior, por lo menos en la variable dependiente, es decir en la política educativa dirigida a la igualdad. De esta forma, se puede controlar el efecto del socialismo en cada país y no considerar que diferencias en las políticas socialistas de ambos países puedan ser debidas a las características propias de cada país.

Por tanto, los argumentos de esta tesis se construyen sobre la base de la comparación de dos casos que permiten en gran medida establecer la plausibilidad relativa de las hipótesis presentadas con el objeto de rechazar aquellas que la investigación empírica no sustenta.

Las fuentes y las técnicas de análisis que se han utilizado en esta tesis han sido variadas[32]. Primero, además de referencias de carácter secundario, se ha utilizado todo tipo de documentación ministerial y gubernamental sobre la política educativa. Ejemplos de este tipo de documentación son los libros blancos en España o los planes en Francia. Dada la importancia de los informes en

[32] Entre las bibliotecas y archivos consultados en España destacan los siguientes: la biblioteca del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales de la Fundación Juan March, el Centro de Información y Documentación Educativa dependiente del Ministerio de Educación, la biblioteca del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, la biblioteca y el archivo del Congreso de los Diputados y la biblioteca de la Fundación Pablo Iglesias, todos en Madrid. Entre las bibliotecas y archivos consultados en Francia destacan los siguientes: la biblioteca y archivo de la *Fondation Nationale des Sciences Politiques*, la biblioteca de *Sciences Politiques de Paris*, la biblioteca del *Centre National de la Recherche Scientifique*, la biblioteca del *Institut National de Recherche Pédagogique* dependiente del Ministerio de Educación, el centro de documentación de la *Direction de l'Évaluation et de la Prospective* y el centro de documentación del *Journal Officiel de la République Française*, todos en Paris.

Francia se ha prestado especial cuidado en su recopilación. Segundo, se han utilizado datos estadísticos, principalmente educativos, de varios organismos tanto internacionales como nacionales; entre los más importantes destacan la OCDE y la UE para las estadísticas internacionales, el MEC y el INE para las estadísticas nacionales españolas y el MEN para las estadísticas nacionales francesas. Tercero, material legislativo variado: Leyes, Decretos, Circulares (*Circulaires* en Francia), principalmente, relacionados con la política educativa. Cuarto, comparecencias y debates parlamentarios, así como otros discursos de las élites políticas. Quinto, programas electorales y congresos de los partidos socialistas en España y Francia, así como revistas partidistas entre las que destacan *El Socialista* en España y Le *poing et la Rose* en Francia. Sexto, algún material primario de organizaciones relevantes, como por ejemplo los sindicatos de profesores.

Séptimo, el análisis de contenido y documental se ha completado con la elaboración de veintitrés entrevistas en profundidad principalmente con responsables políticos en ambos países, con el objeto de contrastar la información obtenida a través de las fuentes primarias y secundarias, y de responder a cuestiones que no habían sido cubiertas por la investigación documental. Para la realización de entrevistas se diseñó un cuestionario semiestructurado adaptado a la particular experiencia y responsabilidad de la persona entrevistada. La relación de personas entrevistadas, así como su trayectoria profesional relevante para esta investigación, se presenta en el Apéndice I. Octavo, he tenido acceso al archivo personal de José María Maravall, Ministro de Educación español de 1982 a 1988, en el que he hallado documentos muy relevantes. Del mismo modo, otros entrevistados de ambos casos me han facilitado documentación personal muy útil. Noveno y último, se ha analizado extensamente la opinión pública sobre la política educativa. Para ello se ha contado, en el caso español, con varias

encuestas del CIS[33] (de las que se han obtenido las matrices brutas de datos) con las que se han podido realizar ejercicios de estadística descriptiva. Además, se contó con informes de encuestas encontradas en el archivo personal de José María Maravall y con los resultados de encuestas publicadas en prensa (encuestas no exclusivamente del CIS). Para el caso francés no fue posible obtener las matrices brutas de datos de las encuestas[34]. Se ha contado con varios informes de opinión pública suministrados por el *Service d'Information du Guvernement* (SIG), así como con otros informes de encuestas obtenidos principalmente en el *Centre d'Étude de la Vie Politique Fançaise Contemporaine* (CEVIPOF) y resultados de encuestas publicadas en prensa. El Apéndice II mostrará la relación de encuestas, informes y resultados de encuestas publicados en prensa que han sido utilizados para ambos casos de estudio.

7. Estructura de la tesis

La tesis se compone de seis capítulos aparte de la Introducción. El capítulo sexto, el más general, engloba las conclusiones de esta tesis. El primer capítulo profundiza desde un punto de vista teórico y analítico en el objeto de estudio de esta tesis: la política educativa en relación con la igualdad, y en especial, la socialista. De esta forma, analiza el concepto de

[33] Agradezco al CIS su ayuda a la explotación del banco de datos en 1999 con la que me fue posible realizar este análisis.

[34] En Francia no existe un organismo como el CIS en España. De hecho, en Francia los análisis de opinión pública no los realiza el gobierno ni ninguna institución que dependa directamente del gobierno, como ocurre en el caso español. Las encuestas las realizan empresas independientes, privadas, según la demanda de los clientes. Entre las más importantes se encuentran SOFRES e IFOP. El gobierno o el Ministerio de Educación pueden encargar encuestas a esas empresas. El cliente normalmente recibe el informe y no la matriz bruta de datos. La relación entre empresa y cliente es confidencial y los derechos sobre la encuesta pertenecen al cliente. Por este motivo ha sido imposible obtener las matrices brutas de datos de las encuestas.

igualdad de oportunidades en educación, los instrumentos, o indicadores, de la política educativa en relación con la igualdad, y la posición del socialismo ante la política educativa y la igualdad de oportunidades. El propósito de este capítulo es la construcción de modelos analíticos que combinen los instrumentos de la política educativa, las nociones de igualdad de oportunidades y las concepciones de ciudadanía de diferentes tradiciones de pensamiento político, modelos que serán útiles para la comparación de los casos.

Los capítulos segundo y tercero constituyen la parte dedicada a la política educativa socialista dirigida hacia la igualdad en ambos países. El capítulo segundo trata el nivel obligatorio de educación, la educación primaria y secundaria obligatoria, y el capítulo tercero el nivel postobligatorio, la educación secundaria postobligatoria y superior. La estructura de ambos capítulos es similar. Tras una breve comparación de España y Francia con los países de su entorno europeo respecto a varios indicadores relevantes, se expone la evolución de la política educativa socialista realizada en cada caso. La política se desglosa en áreas específicas tales como la comprensividad en la educación obligatoria o las becas en la educación postobligatoria. Para cada país se compara la política educativa desarrollada por los socialistas con la realizada por gobiernos precedentes. El propósito de estos capítulos es averiguar el impacto del socialismo en la política educativa en cada país.

Los capítulos cuarto y quinto constituyen la parte en la que se analizan las causas de la divergencia entre las políticas educativas socialistas en ambos países, el cambio socialdemócrata en España y la continuidad republicana francesa. El cuarto capítulo examina, por un lado, los posibles constreñimientos institucionales a los que hicieron frente los socialistas españoles y franceses al tratar de diseñar una política educativa socialdemócrata. Por otro lado, el capítulo cuarto analiza las preferencias sobre política educativa e igualdad de los gobiernos socialistas en España y Francia. El propósito de este capítulo es tratar de discernir si las razones de la mayor continuidad francesa derivan de particulares constreñimien-

tos institucionales o tienen su fundamento en preferencias distintas de las de los socialistas españoles. El capítulo cuarto traza los contextos en los que se toman las decisiones por un lado, y las motivaciones y objetivos de los gobiernos socialistas por otro. El capítulo quinto profundiza en los constreñimientos electorales de la política educativa socialista en Francia y España, la principal explicación de su divergencia. Este capítulo examina en detalle el Proyecto de educación privada francés y la LODE española. Analiza detenidamente las estrategias de disminución de resistencias utilizadas por el gobierno en cada caso, estrategias que se consideran fundamentales para la explicación de la persistencia de la LODE y la retirada de la Ley Savary. El propósito de este capítulo es mostrar la importancia de los costes electorales en la política educativa, así como las estrategias de disminución de resistencias que realizan los gobiernos para, precisamente, amortiguar esos costes electorales.

Finalmente, el sexto capítulo recopila los argumentos y conclusiones principales de la tesis y su relación con determinados debates teóricos relevantes. A través de una lógica comparada pronunciada, este capítulo resume la evidencia empírica mostrada en esta tesis, su contribución al peso de unos factores explicativos y no a otros, y las implicaciones que ello tiene en los debates teóricos relacionados.

CAPÍTULO UNO

POLÍTICA EDUCATIVA, IGUALDAD Y PENSAMIENTO POLÍTICO

No puedo adentrarme en la presentación de la política educativa en relación con la igualdad de los gobiernos socialistas de la década de los ochenta y principios de los noventa en España y Francia sin antes tener claros al menos tres aspectos: primero, el concepto de igualdad de oportunidades en educación; segundo, los instrumentos, o indicadores, de la política educativa en relación con la igualdad; y tercero, la posición del socialismo ante la política educativa y la igualdad de oportunidades.

En este capítulo, por un lado, profundizo en el concepto de igualdad de oportunidades y en su conexión con la educación. Relaciono lo anterior con diferentes tradiciones de pensamiento político: pensamiento conservador, socialdemócrata y republicano[1]. Por otro lado, expongo una gama de instrumentos de política educativa en relación con la igualdad. Finalmente, vinculo estas dos partes, la igualdad de oportunidades en educación y el pensamiento político con los diferentes instrumentos de política educativa dirigidos a la igualdad, y formo diferentes modelos que,

[1] La selección de estas tradiciones de pensamiento político ha dependido de su importancia para el posterior análisis de los dos casos, el español y el francés. No he pretendido, en absoluto, realizar una revisión exhaustiva de todo el pensamiento político.

aunque ideales, nos servirán para el análisis posterior de los dos casos de estudio.

En este primer capítulo argumentaré, en primer lugar, que la igualdad de oportunidades en la educación puede ser meritocrática, universal o igualitaria, o compensatoria, dependiendo de la relevancia que se le conceda a determinadas características del individuo y del criterio de distribución de recursos que se aplique. En segundo lugar, expondré que en el pensamiento conservador está implícita una noción de igualdad de oportunidades meritocrática e, incluso, un puro sistema de libertad natural; que en el pensamiento socialdemócrata el concepto de igualdad de oportunidades que subyace es universal y compensatorio, tanto de desventajas de talento como sociales, en educación obligatoria y compensatorio de las desventajas sociales, no de talento, en la educación postobligatoria; y que en el pensamiento republicano la noción de igualdad de oportunidades que está implícita es la igualitaria o universal e, incluso, la meritocrática en educación obligatoria y la igualdad de oportunidades puramente meritocrática en educación postobligatoria. En tercer lugar, argumentaré que más allá del gasto público o las tasas de escolarización la política educativa en relación con la igualdad se caracteriza por el diseño. En cuarto lugar, mostraré que tanto factores relacionados con la organización del sistema educativo, con su tamaño o con la financiación de la educación son aspectos relevantes del diseño de la política educativa en relación con la igualdad. En quinto lugar, demostraré que estos instrumentos de política educativa se corresponden con las concepciones de igualdad de oportunidades. En sexto y último lugar, mostraré unos modelos analíticos en los que se relaciona el pensamiento político con los instrumentos de política educativa en relación con la igualdad, distinguiendo entre niveles educativos, que servirán de base para la comparación de los dos casos de estudio.

1. Igualdad de oportunidades en educación y ciudadanía en el pensamiento político

1.1. Teorías de justicia distributiva e igualdad de oportunidades en educación

Al tratar la cuestión de la educación la dimensión relevante del concepto de igualdad es la igualdad de oportunidades[2]. No hay que olvidar que en ningún caso se pretende que todo el mundo tenga la misma educación, por ejemplo, que todos los individuos obtengan un doctorado. Citando a T.H. Marshall (1964:109) en lo que él considera la paradoja de la educación: "En esencia es el derecho igual a mostrar y desarrollar diferencias, o desigualdades; el derecho igual a ser reconocido desigual". Lo que importa en educación es que las oportunidades sean iguales[3]. Aunque esto es también controvertido.

Los filósofos y los economistas han estudiado lo que se conoce con el nombre de teorías de justicia distributiva y, dentro de éstas, han prestado una especial atención a la igualdad de oportunidades. Algunos de sus conceptos son útiles para el análisis que aquí realizo. Es fundamental la discusión sobre qué características de un individuo son moralmente arbitrarias y qué características no lo son en relación con el concepto de igualdad de oportunidades (Barry 1988:24). La igualdad de oportunidades, según este esquema, sería un mecanismo que trataría de eliminar aquellas características que fueran moralmente arbitrarias. Por ejemplo, se puede pensar que tener la suerte de tener más o menos riqueza no debería influir en tener más o menos estudios. La riqueza se consideraría así una característica moralmente arbitraria para la educación. La igualdad de oportunidades según este

[2] Por oportunidad entiendo lo que G.A. Cohen y J. Roemer, el acceso a una ventaja (Cohen 1989; Roemer 1998: 24).

[3] Hay otros enfoques que, por ejemplo, dan más importancia a la igualdad de renta antes de la educación. Dejaré estos enfoques aparte dado que no tienen relación con la política educativa, sino con otras, como las políticas de disminución de la pobreza.

criterio intentaría que la riqueza no influyera en la longitud de los estudios realizados por un individuo.

La educación que recibe un individuo puede depender de: la suerte, compuesta por la riqueza (o clase social) y el talento o habilidad, y el esfuerzo. La relación entre la educación que recibe un individuo y la suerte que tiene en términos de riqueza y de talento no es automática, hay un componente de elección personal que denomino esfuerzo. Una formulación muy simple[4] sería la siguiente:

$$E=\beta S + F=\beta(R + T) + F$$

Donde:
E= educación recibida,
S= suerte (R= riqueza, T= talento),
F= esfuerzo,
β= ponderación entre S y F.

En educación tenemos al menos tres problemas: primero, la riqueza o la clase y el talento pueden estar relacionados[5]; segundo, tanto el talento como el esfuerzo son difíciles de observar, sobre todo el esfuerzo, y también pueden estar relacionados (Roemer 1998:9); tercero, la palabra mérito, muy utilizada en educación, puede implicar tanto el talento como el esfuerzo.

Dado esto, es importante si el talento es considerado como una característica relevante o irrelevante en la educación (Cohen 1989)[6]. Hay más consenso en torno a considerar la riqueza una característica irrelevante en la educación. Si se considera relevante

---

[4] Es simple, entre otras cosas, por asumir una ponderación β igual para la riqueza y el talento. Sería lógico pensar que es moralmente más arbitraria la riqueza que el talento para la educación y que, por lo tanto, las ponderaciones deberían ser diferentes.

[5] Algunos dirían que incluso el esfuerzo puede estar influido por la riqueza o la clase social.

[6] Relevante es sinónimo de moralmente no arbitraria e irrelevante de moralmente arbitraria. De ahora en adelante, para no crear confusión, utilizaré exclusivamente los términos relevante e irrelevante.

el talento hay que premiarlo[7] y si no se considera relevante no, hay que intentar eliminar su influencia en la educación. El intentar eliminar su influencia en la educación vendría tanto del hecho de que no se considerase al talento una característica relevante como de que, dada su posible relación con la riqueza, sea ésta la que no se considere relevante. En realidad, lo ideal sería conocer qué parte es talento "natural" y qué parte no, qué parte del talento se debe a que el individuo pertenece a una clase determinada.

Es importante también si se considera al esfuerzo como relevante o no en la educación. El problema es que ésta, como he dicho anteriormente, es una característica que suele permanecer oculta y puede confundirse fácilmente con el talento (si se penaliza el talento se puede en el fondo estar quitando incentivos al esfuerzo, ya que se podría estar realmente penalizando a este segundo factor). De nuevo, interesaría conocer qué parte es talento "natural" y qué parte es esfuerzo.

En la pequeña fórmula que antes he introducido es importante qué ponderación poner entre la suerte y el esfuerzo, qué β poner. Si la ponderación es mayor que 1 se estará premiando más la suerte que el esfuerzo. Si la ponderación es menor que 1 se estará premiando más el esfuerzo que la suerte[8].

Esta discusión en torno a las características relevantes o no de un individuo y su relación con la igualdad de oportunidades parte de la distinción entre las características naturales (o biológicas) y las características sociales de un individuo, aunque estos dos debates no se refieran exactamente a lo mismo (Bobbio 1991; Galston 1986)[9]. J. Rousseau (1755) en su *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres* es el punto

[7] La utilización de la expresión "premiar" puede quedar clara con un ejemplo. Se premiaría el talento si se dieran más recursos educativos a los niños con más talento. En el texto se ha utilizado como sinónimo de premio la expresión "recompensa".

[8] Una lógica similar se aplicaría en el caso de que se quisiera premiar de forma diferente la riqueza y el talento; basta con aplicar otro coeficiente de ponderación entre estas dos características.

[9] Se puede considerar que incluso lo natural no debe ser relevante.

de partida en esta discusión. J. Rawls (1971), utilizando este debate, profundiza en el concepto de igualdad de oportunidades (Barry 1988: 25-32; Roemer 1996:172-173). Rawls considera que el talento es una característica irrelevante (además de determinada por factores sociales). Hace una distinción clásica entre, por un lado, igualdad de oportunidades formal o igualdad como carrera abierta a los talentos (*equality as careers open to talents*) y, por otro lado, igualdad como igualdad de oportunidades justas (*equality as equality of fair opportunity*) (Rawls 1971:65 y 72). En la primera, el talento es una característica relevante y en la segunda no. Incluso el esfuerzo llega a ser considerado por Rawls como irrelevante (y determinado por factores sociales) en la igualdad de oportunidades justas (p.74). Todo esto le lleva a establecer varios sistemas. En el sistema de libertad natural (*natural liberty*) ninguna característica se cuestiona. En el sistema de igualdad liberal (*liberal equality*) la riqueza se cuestiona como característica relevante, no el talento. De esta forma, los individuos tienen que ser recompensados por su talento, no por su riqueza. En el sistema de igualdad democrática *(democratic equality*) todo, tanto la riqueza como el talento, es cuestionado, nada es considerado una característica relevante (ni siquiera el esfuerzo). Y es precisamente ante la irrelevancia del esfuerzo admitida por Rawls ante lo que reaccionan R. Dworkin y otros (R. Arneson y G.A. Cohen)[10]. Según estos autores, hay una parte de todo esto, llámese preferencias llámese esfuerzo, que no se puede considerar fuera del control de los individuos y de la que son responsables[11].

Dado lo anterior, y de acuerdo con C. Jenks (1988:50), propongo tres nociones de igualdad de oportunidades en

[10] Véase Roemer (1996), capítulos 7 y 8. La referencias básicas de estos autores son las siguientes: Dworkin (1981a; 1981b); Arneson (1989); Cohen (1989).

[11] El debate se centra en si un individuo tiene control o no, es responsable o no, de una determinada característica. Por ejemplo, Rawls considera que los individuos no tienen control sobre el esfuerzo y, por lo tanto, que no son responsables de él. Dworkin y otros piensan que sí tienen control sobre esta característica y que sí son responsables.

educación (aparte de la inexistencia de igualdad de oportunidades o sistema de libertad natural, en el que se considera que cualquier característica del individuo es relevante, incluso la riqueza de origen) que suponen tres criterios de distribución de recursos (el problema de la justicia distributiva en el fondo): meritocrática, igualitaria o universal y compensatoria.

a) *Igualdad de oportunidades meritocrática*: El criterio de distribución es el mérito, entendiendo por mérito el talento o la habilidad. El talento es considerado como una característica relevante. Por lo tanto, según esta concepción, hay que premiar a los individuos según el talento. El esfuerzo no se considera. No se premia a los individuos por el esfuerzo independientemente del talento. Este concepto de igualdad de oportunidades implica concentrarse en los mejores, en los más dotados.

b) *Igualdad de oportunidades igualitaria o universal*: El criterio de distribución es la ciudadanía, todo el mundo es tratado de la misma manera. El talento es considerado una característica irrelevante. El esfuerzo, sin embargo, no es considerado una característica irrelevante. Sin embargo, normalmente el esfuerzo no puede observarse independientemente del talento. Se opta por un trato igual para no penalizar el esfuerzo, concentrarse en todos por igual.

c) *Igualdad de oportunidades compensatoria*: El criterio de distribución es la dificultad (*handicap*). El talento y el esfuerzo son considerados características irrelevantes. Este concepto de igualdad de oportunidades implica concentrarse en los alumnos de clases sociales mas desfavorecidas e, incluso, en determinadas circunstancias, en los peores o menos dotados. Estos individuos deben ser beneficiados porque están en desventaja.

Si empezamos a imaginar las implicaciones que estos conceptos pueden tener para la política educativa es evidente que esta división sólo corresponde a unos tipos ideales y la política educativa será normalmente una mezcla de éstos. Algunos autores (Jenks 1988:55; Hoschild 1988:99) destacan, incluso, que la edad

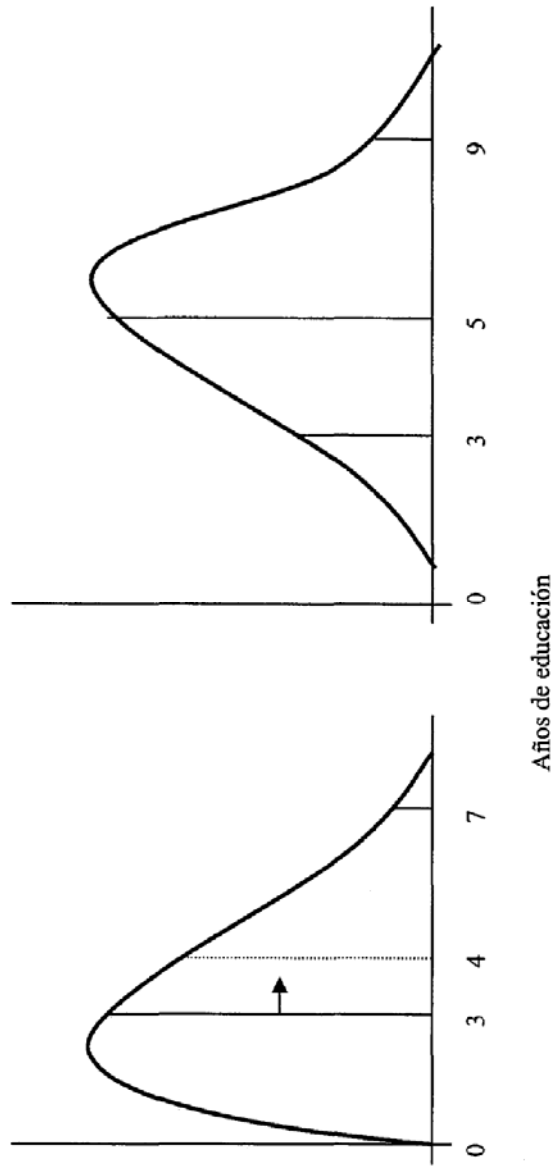
del individuo puede ser importante en la consideración de qué características son relevantes o no en la educación. Por ejemplo, aplicando esta lógica, se podría considerar que el esfuerzo en los individuos más jóvenes sería una característica menos relevante que en los más mayores. Que un alumno de ocho años en la escuela no se esfuerce mucho en, por ejemplo, hacer sus deberes no sería tan grave como que un estudiante de veinte años no lo haga, que no estudie sus exámenes en la universidad (independientemente de las desventajas en términos de riqueza o clase social, o de talento, a las que se enfrenten). Por lo tanto, sería lógico pensar que el nivel educativo en el cual nos fijemos es importante al aplicar un concepto de igualdad de oportunidades u otro.

Roemer (1995; 1996; 1998) intenta crear un sistema de igualdad de oportunidades que premie el esfuerzo (característica que se ha visto que es muy importante pero que es difícil de distinguir de otras características)[12]. Trasladando la propuesta de Roemer a nuestro problema de la igualdad de oportunidades en educación, el esfuerzo podría ser la diferencia entre la educación que logra un individuo, medida en número de años, y la educación mediana que adquiere su grupo social. Véase el gráfico 1.1 a continuación.

Tenemos que un individuo de clase baja (o clase media-baja) que logra una educación superior a la mediana de la distribución de años de educación conseguidos por el grupo de individuos de clase baja hace un esfuerzo, así como lo hace el individuo de clase alta (o media-alta) que logra una educación por encima de la mediana de su grupo social. Supongamos, con el ejemplo del gráfico, que la mediana del grupo de individuos de clase baja es 3 años más que la educación obligatoria (representada por 0) y hay un individuo de ese grupo que estudia 7 años más que la educación obligatoria. Imaginemos también que la mediana del

[12] Roemer trata varios ejemplos (Roemer 1995). Entre estos hay uno de educación. Para Roemer, la compensación por la desigualdad de oportunidades derivada principalmente de la clase social viene en forma de renta que ganará el individuo en el futuro.

Gráfico 1.1. Igualdad de oportunidades en educación



grupo de individuos de clase alta es 5 años más que la educación obligatoria y un individuo de este grupo estudia 9 años más que la educación obligatoria. Los dos individuos, de grupos sociales diferentes, realizan un esfuerzo similar, de 4 años más que la mediana de su grupo social, y deben ser compensados[13] igualmente por ello. Sin embargo, un individuo de clase alta que estudia 3 años, 4 menos que la mediana de su grupo de edad, realiza mucho menos esfuerzo que un individuo de clase baja que estudia 3 años, justo la mediana de su grupo de edad. Se debe compensar por el esfuerzo (la diferencia entre lo que hace un individuo y la mediana de lo que hace su grupo social).

Esto es en lo que consiste la propuesta de Roemer aplicada a la igualdad de oportunidades en educación. El problema es que tal y como está planteado este ejemplo no parece que la compensación pueda venir de la política educativa sino del futuro, normalmente del mercado de trabajo. Volveremos a esto más adelante. Sin embargo, el ejemplo de Roemer es claro para entender el concepto de igualdad de oportunidades.

Lo más relevante del modelo anterior de Roemer no es tanto su defensa de un concepto de igualdad de oportunidades preciso, ni la propuesta de operacionalización que hace del mismo, sino la puerta que abre a la política en este área, el espacio que deja al pensamiento político y a la acción política. Este autor señala que lo que se entiende por igualdad de oportunidades es en última instancia de carácter político, que depende de lo que se considere responsabilidad o esfuerzo y de lo que se considere suerte. Esto es una decisión política o social y no exclusivamente filosófica[14]. Tenemos aquí, por lo tanto, un buen argumento para vincular los diferentes conceptos de igualdad de oportunidades con diferentes tradiciones de pensamiento político. Por ello, en las páginas

[13] Compensación en este contexto tiene más que ver con recompensa o premio y no con la igualdad de oportunidades compensatoria que hemos definido.

[14] Más adelante comentaré otra implicación del modelo de Roemer sobre la capacidad de influencia del Estado en la decisión de un individuo ante la educación.

siguientes, trato esta conexión, en la que será importante el concepto de ciudadanía.

1.2. Las diferentes tradiciones de pensamiento político: ciudadanía e igualdad de oportunidades en educación

En este apartado presento las características del pensamiento conservador, socialdemócrata y republicano respecto a la noción de igualdad de oportunidades. La elección de estas tres tradiciones de pensamiento político ha dependido de los dos casos que analizo en la tesis, el español y el francés. Por un lado, me interesa contrastar las diferencias entre ideologías conservadoras y socialdemócratas. Por otro lado, dada la importancia del pensamiento republicano en Francia, pensamiento distinto a los otros dos, he incluido a la tradición republicana.

Dentro de la tradición conservadora, tanto M. Friedman (1982) como F. Hayek (1960; 1977) suscriben una concepción de igualdad de oportunidades meritocrática, aunque a veces llegan a negar que la propia igualdad de oportunidades sea deseable. Friedman (1982:190) hace explícito su concepto de igualdad de oportunidades: es la concepción de igualdad de oportunidades de la Revolución Francesa, *une carrière ouverte aux talents*. Básicamente sostiene que las características irrelevantes no deben determinar las oportunidades que se les ofrecen a las personas, sólo debe hacerlo la capacidad de esas personas (que él considera relevante). En determinados pasajes de su obra, sin embargo, señala que en realidad le parece erróneo que el Estado rectifique lo que la naturaleza ha producido. Que tan injusta podría ser la herencia económica como la herencia del talento, pero que no se debe interferir en esto. De esta manera llega a negar cualquier forma de igualdad de oportunidades.

Hayek piensa que los individuos deben tener las mismas oportunidades para desarrollar sus habilidades, habilidades o talentos que para él son naturales y relevantes para la educación (Hayek 1960:88). Sin embargo, este autor justifica las diferencias

naturales, sociales, materiales, todas en definitiva, para competir en el juego que es la vida. Además, justifica la transmisión de todas estas diferencias de padres a hijos (p.90). Esto supone, por lo tanto, una justificación profunda de todo tipo de desigualdad (Hayek 1977:51). De hecho, Hayek critica la propia preocupación por la justicia distributiva, a la que considera una inquietud absurda. Cree que cualquier intento igualador no sólo es inútil sino que tampoco es deseable[15]. De nuevo tenemos que, como con Friedman, la visión de este pensador conservador oscila entre la meritocracia y la negación de la igualdad de oportunidades[16].

En educación es clara la postura de estos autores; tanto Friedman como Hayek se declaran claramente en contra de la compensación, ya que según ambos, disminuye las oportunidades de los que tienen capacidad (Friedman y Friedman 1980:195; Hayek 1960). M. Herrero y Rodríguez de Miñón (1993:68-70), en una revisión sobre la visión conservadora acerca de la igualdad, señala similares argumentos respecto a la noción de igualdad de oportunidades: postura a medio camino entre la meritocracia y la negación de la igualdad de oportunidades[17].

Expongo a continuación las concepciones de igualdad de oportunidades del pensamiento socialdemócrata y republicano. Como en breve argumentaré, sus diferentes nociones de igualdad de oportunidades están íntimamente ligadas a diferentes concepciones de la ciudadanía, socialdemócrata y republicana

---

[15] Otro autor conservador que piensa que cualquier intento de justicia distributiva no es deseable es M. Oakeshott. Este autor escribe: "Y, por supuesto, no hay lugar en la sociedad civil (*civil association*) para la llamada justicia 'distributiva'; es decir, la distribución de bienes importantes escasos. Una 'distribución' así de los beneficios o ventajas importantes requiere una regla de distribución y un distribuidor en posesión de lo que haya que distribuir; pero la *lex* no puede ser una regla de distribución de este tipo, y los gobernantes civiles no tienen nada que distribuir" (Oakeshott 1975:153).

[16] La negación de la igualdad de oportunidades la defiende más enfáticamente R. Nozic. Para Nozic, la suerte puede ser un medio legítimo de adquirir ventajas (*assets*), entendiendo por suerte tanto la herencia material como genética (Nozic 1974; Roemer 1996: 232).

[17] Hay que señalar que la tradición conservadora está preocupada por la eficiencia más que por la igualdad (argumento utilitarista).

respectivamente. Básicamente, la corriente socialdemócrata concibe una igualdad de oportunidades más allá de la meritocracia; donde el talento de forma aislada no es considerado como una característica relevante para la educación y, por lo tanto, no debe ser premiado sin considerar otro tipo de factores[18]; donde las desventajas o *handicaps* deben ser compensados, porque los hombres comparten una básica igualdad humana. Esta noción de igualdad de oportunidades está ligada a una particular concepción de ciudadanía, la socialdemócrata, en la que no basta una ciudadanía civil y política, sino que el individuo tiene que ser un ciudadano social también. La concepción republicana de igualdad de oportunidades es más meritocrática; es una concepción en la que el talento es una característica relevante del individuo en la educación y, por lo tanto, debe ser premiado por ello. Esta noción de igualdad de oportunidades está íntimamente ligada a una determinada concepción de ciudadanía, republicana, que considera a la mera ciudadanía civil y política suficiente.

J.M. Maravall (1994:6) señala lo siguiente acerca de la concepción socialdemócrata de igualdad de oportunidades: "Una concepción meritocrática de la igualdad de oportunidades resulta así demasiado restringida. La visión socialista de la igualdad de oportunidades es más amplia: se basa en la noción de que todos tienen un mismo derecho al desarrollo personal derivado de una básica igualdad humana. Debido a esta igualdad básica, más allá de las diferencias en las capacidades, el pleno desarrollo de una persona tiene un valor moral equivalente al pleno desarrollo de cualquier otra.(...) Esta concepción de la igualdad de oportunidades no se desentiende de las desigualdades naturales, afronta el problema de las diferencias en el origen de las capacidades, no da por supuestas las reglas del juego ni las metas".

En Gran Bretaña, en los años sesenta y setenta, varias figuras influyentes en la socialdemocracia criticaron la meritocracia. T.H. Marshall (1964) siente un gran rechazo por la meritocracia[19], es

[18] Más adelante lo desglosaré por niveles educativos.

[19] En palabras de S.M. Lipset, que realiza la introducción al libro de Marshall (1964: xii).

decir, premiar única y exclusivamente el talento. Piensa que la inteligencia es heredada (p.254). Para Marshall la educación, y por lo tanto la igualdad de oportunidades, es considerada como un componente de la ciudadanía social (p.107). R.H. Tawney (1964) distingue entre desigualdad natural y desigualdad social. Para él la diversidad es natural, pero la desigualdad en capacidades y habilidades (talento) es social (p.57). Según Tawney, el socialismo considera que más que las diferencias entre las personas en sus capacidades lo que importa es la igual condición humana (p.197).

C.A.R. Crosland (1963) subraya que la igualdad de oportunidades meritocrática no es suficiente (p.11), que la meritocracia no es un sistema del todo justo (p.167). Este político británico realiza el siguiente argumento: si la inteligencia, que puede ser la base del mérito, se hereda o, lo que es lo mismo, la familia tiene un impacto grande sobre ella, el mérito del individuo es limitado. Crosland también considera la igualdad de oportunidades y, por lo tanto, la educación como una dimensión importante de la ciudadanía social. La educación, señala, puede ser un mecanismo clave para la movilidad social de las personas con relativa independencia de su talento. El Crosland de la década de los 70, después de haber ocupado puestos muy importantes en el gobierno laborista, incluido el área de educación, todavía va más allá. Se alinea con la concepción de igualdad democrática de Rawls, del que ya ha leído su *Teoría de la justicia* de 1971, y la concepción de igualdad de oportunidades compensatoria en educación (Crosland 1974).

En Suecia, en los años 60, personas tan influyentes en el pensamiento socialdemócrata como O. Palme también criticaron la versión meritocrática de la igualdad de oportunidades en educación (Lindensjö 1992:325-6).

El pensamiento socialdemócrata ha estado muy influido por Rawls, cuyo pensamiento acerca de la igualdad de oportunidades, del tratamiento de las capacidades de los individuos, ya ha sido comentado más arriba (Maravall 1994:6-7; Lukes 1992). Rawls considera que tanto el talento como el esfuerzo son en gran parte

sociales y que, por ello, no deben ser unas características relevantes en la educación tomadas de forma aislada.

Algunos autores, sobre todo en Francia, han investigado el concepto de ciudadanía republicana, que está profundamente ligado a una particular noción de igualdad de oportunidades. Antes de desarrollar este aspecto, hay que puntualizar que para los republicanos la igualdad de oportunidades está íntimamente relacionada con la promoción "republicana" que supone la promoción de los mejores, de los más aptos, en el sentido de los más cualificados (Rudelle 1992:130). La igualdad de oportunidades se concibe en términos meritocráticos aunque se le concede un peso importante no sólo al talento sino al esfuerzo personal también (lo que ocurre es que no queda muy claro qué se entiende por esfuerzo). Lo más importante para los republicanos es el progreso de los mejores. El Estado, desde el punto de vista de esta tradición de pensamiento, tiene que eliminar los obstáculos a la promoción de los mejores (Berstein 1992:190).

Si tomamos la figura, por ejemplo, de Condorcet, este personaje histórico de la Revolución Francesa piensa que el talento es una característica natural del individuo y concibe la igualdad de oportunidades en términos exclusivamente meritocráticos (Jaume 1992:235). J. Ferry un siglo después, en la IIIª República, también considera la igualdad de oportunidades en la educación en términos meritocráticos, aunque con un fuerte componente universalista en la educación obligatoria; es decir, piensa que en ese nivel educativo hay que dar educación a todos por igual, independientemente de las características propias del individuo. Para Ferry las desigualdades son naturales, aunque se pueden paliar a través de la igualdad de derecho (CNDP-MEN 1989). Para los republicanos en general, lo importante es que los hombres nacen diferentes en fuerza e inteligencia según dice la ciencia, pero nacen iguales en derecho (Nicolet 1982:493) y tienen un igual derecho a la educación ya que esto les convierte en ciudadanos de la República. La educación es importante desde el punto de vista republicano para crear ciudadanos de la República (Nicolet 1992:70-72; Nicolet et al. 1992:45).

En definitiva, los republicanos pensaban que había que educar a todo el mundo, pero también que progresivamente había que ir educando mejor a los que en el futuro iban a ser los dirigentes del país, debiendo estar la selección de estos dirigentes basada en el "mérito"[20] (Rosanvallon 1992:373). Los republicanos, además, mostraban un cierto miedo a que la educación "igualara", ya que ésta no era su función, y mantenían que tenían que seguir existiendo diferencias. Por lo tanto, esta concepción de ciudadanía republicana tiene como objetivo la universalidad de tratamiento en educación obligatoria y que sólo los que tengan talento prosperen, ya que en realidad la educación se concibe en términos de crear una ciudadanía civil y política para la República y formar élites[21].

La relación entre las diferentes nociones de igualdad de oportunidades y las tradiciones de pensamiento político no son automáticas. La tradición conservadora se identifica bien con la noción meritocrática de la igualdad de oportunidades, aunque los exponentes de esta tradición a veces justifiquen todo tipo de desigualdades, incluso las económicas, y la noción meritocrática no sea siquiera aceptada sino que lo que se propone es un puro sistema de libertad natural, en términos de Rawls. Si, en general, la tradición conservadora no distingue entre niveles educativos, en las otras dos tradiciones es necesario separar la reflexión en niveles educativos, o por lo menos en educación obligatoria y educación postobligatoria.

He comentado antes la importancia que tiene la edad en la relevancia de las características del individuo y que parecería lógico pensar que el concepto de igualdad de oportunidades a aplicar puede ser diferente según el nivel educativo. Los socialdemócratas considerarían así que en la educación obligatoria las nociones de igualdad de oportunidades que se deberían aplicar son la universal, en el sentido de que se pretende que todo el mundo alcance en las mismas condiciones la educación obligatoria, y la compensatoria. Se pone un gran énfasis en

[20] Los republicanos entienden por mérito casi exclusivamente el talento.

[21] El pensamiento republicano ha tenido impacto tanto en los conservadores como en los socialistas franceses.

compensar a los que parten con desventajas tanto económicas como de capacidad. Se considera que hasta el final de la educación obligatoria el Estado debe encargarse de que los individuos tengan las mismas oportunidades, para alcanzar la ciudadanía social y no meramente civil y política, lo que implica compensar a los que parten con desventajas materiales o de capacidad. En la educación postobligatoria, y claramente en la educación superior, no se trata ya de que todos alcancen este nivel educativo. Sin embargo, incluso en este nivel todavía se tendería a compensar no tanto a los que carecen de talento, pues habrían sido antes expulsados del sistema educativo a través de algún proceso de selección, como, independientemente de que sean los mejores o no, a los de orígenes sociales más humildes. Esto constituye una concepción socialdemócrata de la ciudadanía, compuesta por el universalismo y la compensación.

Los republicanos aplican una noción igualitaria o universalista de igualdad de oportunidades a los individuos en educación obligatoria, donde todos los individuos son tratados por igual independientemente de su talento y sus condiciones sociales. Sin embargo, en la propia educación obligatoria defienden algunos rasgos meritocráticos. En educación postobligatoria esta noción universal deja paso en esta tradición de pensamiento a una más meritocrática, en donde los mejores, aquellos que poseen un talento mayor, son el foco de atención. Esto conforma una concepción republicana de la ciudadanía, en su doble vertiente universal y meritocrática.

En la tabla 1.1 he resumido la relación entre el pensamiento político y el concepto de igualdad de oportunidades.

Tabla 1.1. Concepciones de igualdad de oportunidades (Iop) según el pensamiento político, por nivel educativo

	Pensamiento conservador	**Pensamiento socialdemócrata**	**Pensamiento republicano**
Educación obligatoria	Iop meritocrática-Sistema de libertad natural	Iop universal -Iop compensatoria (desventajas: talento, sociales)	Iop universal- Iop meritocrática
Educación postobligatoria		Iop compensatoria (desventajas: sociales)	Iop meritocrática

2. Instrumentos de política educativa, igualdad de oportunidades y ciudadanía en el pensamiento político: modelos analíticos

Una vez expuesto todo lo anterior, falta relacionar tanto las diferentes concepciones de igualdad de oportunidades como las diferentes tradiciones políticas con los diferentes instrumentos de política educativa. Para ello vuelvo al modelo de igualdad de oportunidades de Roemer (1995) que fue presentado en la sección anterior (recordemos el gráfico 1.1). Para Roemer, una vez definido qué es el esfuerzo, la compensación a este esfuerzo por parte del Estado viene en forma de renta (renta desigual a desigual esfuerzo). En mi opinión, la compensación por renta es sólo una forma de compensación o de intervención[22]. Creo que la compensación puede estar dentro del ámbito de la política educativa (y no sólo realizarse, como veremos, a través de la financiación de la educación). Teniendo en mente el ejemplo del gráfico 1.1, el Estado podría intentar transformar la propia distribución del número de años que los individuos de clase baja asisten a la escuela. Como he representado en ese gráfico, el Estado debería intentar desplazar la mediana de la distribución de años de educación del grupo de clase baja hacia la derecha, aumentando el número de años que estudia el individuo mediano de clase baja (en el gráfico la nueva mediana viene representada con una línea punteada). Y esto lo podría hacer intentando alterar la decisión educativa de los miembros de esta clase social, es decir, poniendo en práctica instrumentos de política educativa que afecten a los propios mecanismos en los que se basa la decisión educativa de este grupo.

[22] En textos posteriores Roemer no concibe la renta del trabajo como única compensación al esfuerzo en educación. También considera que la compensación puede ser en forma de distribución de fondos educativos, de tal forma que los que más se esfuercen, respecto a su grupo social, más recursos educativos obtendrán (Roemer 1998; 1999).

2.1. Instrumentos de política educativa e igualdad

En este apartado expongo los instrumentos de política educativa que considero relevantes en relación a la igualdad. Rechazo, como punto de partida, la medición de la política educativa igualitaria[23] a través de indicadores como el gasto en educación o las tasas de escolarización. Este rechazo, aunque pueda parecernos obvio, no lo es tanto desde el momento en que utilizando indicadores como los anteriores se ha argumentado que determinados gobiernos, los socialdemócratas, promovieron en mayor medida la igualdad a través de la política educativa. Por ejemplo, Maravall (1995:175), usando datos de Castles (1982) y Stephens (1979), señala que los gobiernos socialdemócratas (hasta los años ochenta) incrementaron el gasto público en educación. Este autor concluye, basándose en esos indicadores, que bajo gobiernos socialdemócratas "el acceso a la enseñanza superior se amplió; el sistema educativo en su conjunto se democratizó. En general, parece que la socialdemocracia sí promovió la igualdad de oportunidades en Europa occidental y que entendió también dicha igualdad en términos no estrictamente meritocráticos, en la medida en que la educación se expandió más allá de los requerimientos de una selección social eficiente y en que atendió a las necesidades de colectivos desfavorecidos"[24]. Maravall presenta datos para los años ochenta de Garret y Lange (1991) y Garrett

[23] Por política educativa "igualitaria" entiendo política educativa en relación con la igualdad, es decir, aspectos de la política educativa que tienen relación con la igualdad. Este término no tiene, sin embargo, ninguna relación con la concepción "igualitaria" o universal de la igualdad de oportunidades.

[24] Maravall cita tres estudios que presentan evidencia a favor de que los gobiernos socialdemócratas limitaron sus reformas a introducir cambios meritocráticos (abrir caminos de promoción educativa a jóvenes inteligentes procedentes de familias humildes), dejando el sistema de estratificación y el carácter selectivo de la educación intacto: Parkin (1972), Scase (1977) y Hewitt (1977). Pero argumenta que la evidencia masiva a favor de que los gobiernos socialdemócratas aumentaron el gasto público en educación y las tasas de escolarización relativiza la validez de los datos y argumentos presentados en estos tres estudios. El problema, desde mi punto de vista, es que los dos tipos de argumentos no se refieren a lo mismo; por lo tanto, los dos pueden ser ciertos.

(1993) para concluir que aunque la competencia económica internacional presionó a la baja el gasto público en todos los países, una característica distintiva de los gobiernos socialdemócratas fue que las transferencias sociales y el gasto en consumo civil (incluida la educación) fue mayor. A partir de esta evidencia, este autor señala que la socialdemocracia intentó preservar "principios igualitarios" (Maravall 1995:183-4). Otro ejemplo en la misma línea lo encontramos en Boix (1994), que recientemente ha presentado evidencia al respecto. Este autor sostiene que durante los años setenta el "color" del gobierno no explicó la evolución del gasto público en educación, pero que, por el contrario, sí que lo explicó durante los años ochenta (Boix 1994:74-81). Con esta evidencia, y respaldado por los análisis al respecto de otras políticas económicas de oferta, este autor concluye que: "Más allá de las preferencias sobre precios y trabajos, lo que distingue a los socialdemócratas de los conservadores es el grado en el que están interesados por la igualdad" (Boix 1994:307). Este argumento podría ser cierto para otras políticas que él estudia, pero esta conclusión no se sostiene para la política educativa. El gasto público en educación puede ser un indicador del compromiso de un gobierno con la educación, pero no necesariamente del compromiso con la igualdad en la educación.

Por lo tanto, la utilización de indicadores sin justificar para extraer conclusiones acerca de la política igualitaria seguida en uno o en otro país, o por uno u otro gobierno, es rechazada en este trabajo. Ahora, ¿cuál es la alternativa? El problema de ir directamente a los resultados de la política educativa y ver si la igualdad en la educación aumenta o bien si disminuye, radica en que no todos los factores que influyen en la igualdad educativa se pueden atribuir a la política educativa, que es lo que precisamente nos interesa. Por otro lado, la política educativa no tiene como único objetivo la igualdad en la educación. Sin embargo, algún criterio hay que tener para saber qué acciones del gobierno en materia educativa pueden tener influencia en la igualdad o desigualdad en la educación. Por ello los resultados, la igualdad o

desigualdad en la educación, tienen que ser tenidos en cuenta de una forma indirecta, es decir, no tomándolos directamente (ya que pueden provenir de muchos factores fuera del control de la política educativa) sino indirectamente a través de los mecanismos que hacen que determinadas formas de política educativa lleven a resultados probablemente diferentes[25]. En este trabajo lo que propongo es centrarnos en el diseño de la política educativa igualitaria[26]. Por diseño entiendo las medidas de política educativa que alteran la estructura institucional del sistema educativo. A continuación explico porqué la utilización del diseño para caracterizar la política educativa igualitaria me parece adecuada.

El uso del diseño no significa que el incremento del gasto público en educación o de las tasas de escolarización no tengan ninguna relación con la igualdad educativa y deban ser descartados, sino que deben ser justificados, desagregados y matizados, así como complementados por otro tipo de indicadores. El gasto en educación debe ser desagregado por programas educativos (diferentes para los diferentes niveles educativos), y se deben señalar los mecanismos que hacen que su aumento en determinados programas y según los niveles lleve a un posible aumento de la igualdad en la educación; en el caso de las tasas de escolarización hay que introducir matices que luego comentaré y de igual forma hacer explícitos los mecanismos que hacen que incremente la igualdad en la educación.

Para responder a la pregunta general de qué caracteriza a una política educativa igualitaria se van a exponer aquí los desarrollos

---

[25] Esta matización de "probablemente" es importante. Ahora no me voy a extender en ello, pero la evidencia sobre los efectos de las políticas educativas en la igualdad es controvertida.

[26] Maravall (1995), aunque para sus análisis utiliza los indicadores que antes he considerado insuficientes, sugiere que el diseño de la política (en su caso de las políticas sociales) debe ser analizado en detalle. Esping-Andersen (1990) llega a una conclusión similar, aunque referida al Estado del Bienestar en general. Critica la utilización del gasto social ("esfuerzo" en bienestar) como indicador del compromiso del Estado del Bienestar con la igualdad, y propone pensar en el Estado del Bienestar en términos más sociológicos y prestar mayor atención al diseño.

que sociólogos que estudian los procesos de desigualdad en la educación han realizado con el objetivo final de encontrar las causas de la desigualdad de oportunidades educativas (DOE)[27]. La DOE[28] es la diferencia que existe entre las clases sociales en el grado de éxito educativo[29].

En un libro de reciente publicación editado por R. Erikson y J. Jonsson, estos autores analizan los factores que explican la variación en la DOE[30]. Para ello examinan los mecanismos que generan las diferencias entre las clases sociales en el grado de éxito educativo, la DOE, indican cuáles de ellos pueden explicar las diferencias entre países y los cambios a lo largo del tiempo, y finalmente apuntan a estrategias más o menos exitosas para reducir la desigualdad de oportunidades educativas.

Antes de continuar me gustaría introducir un breve comentario sobre cómo se entiende el sistema educativo en el tipo de estudios al que nos estamos refiriendo. Los sistemas educativos están organizados en series de progresiones a través de las cuales los

---

[27] Se intercalarán también argumentos utilizados por los economistas.

[28] Para una revisión en textos ya clásicos de este concepto ver Boudon (1974), Coleman y otros (1966), y Jenks y otros (1972). Ver también el artículo más reciente de Boudon (1990).

[29] La traducción de *"educational attainment"* sería exactamente "nivel educativo alcanzado". Sin embargo, con esta traducción no se discrimina entre ramas más o menos prestigiosas dentro de un nivel educativo. Por ello utilizo el "grado de éxito educativo".

[30] Erikson y Jonsson (1996), sobre todo la introducción, escrita por estos dos autores. Este es el estudio, dentro de los que examinan la desigualdad de oportunidades educativas, más actualizado y que, además, resume la evidencia y los análisis mostrados en estudios anteriores. Bien es verdad que estos autores representan la corriente institucional y dejan completamente de lado la funcionalista, es decir, defienden en contra de los estructural-funcionalistas (por ejemplo, Treiman y Yip 1989) que hay otros factores, aparte del nivel de desarrollo industrial (o el desarrollo económico) de los países, que influyen en la DOE (ver además, Müller y Karle 1993, y Shavit y Blossfeld 1993). Aunque es un libro centrado en el caso sueco, hacen comparaciones con otros países y, basados en parte en un modelo teórico de elección racional y en parte en la evidencia disponible en el libro y en el resto de estudios realizados hasta el momento, presentan argumentos con pretensiones de ser aplicables al resto de países.

estudiantes se mueven. En cada paso, o "transición", sólo una proporción de los estudiantes "sobrevive" (permanece en el sistema educativo), lo que se llama tasa de supervivencia o permanencia (Mare 1980; 1981). Tomando un ejemplo del sistema educativo español actual, una transición sería el paso a los 16 años de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) al Bachillerato, considerándose a los que pasan a este nivel superior los "supervivientes".

Erikson y Jonsson identifican dos grupos de factores fundamentales que pueden conducir a la desigualdad de oportunidades educativas: por un lado, las diferencias entre las clases sociales en la habilidad académica y el rendimiento educativo (explicados por un conjunto de mecanismos relacionados con la interacción entre los padres y el estudiante de una parte, y de otra por otras condiciones de su infancia); por otro lado, las diferencias entre ellas en las tasas de permanencia en la educación hasta niveles superiores (y/o ramas de estudio académicas, por oposición a las profesionales). Para ambos grupos de factores, cuanto mayores son las diferencias, mayor se espera que sea la DOE. Mientras que el primer grupo de factores es similar entre los países y no suele cambiar en el tiempo, el segundo grupo sí que puede variar. Hay otro grupo de factores que, combinado con uno de los dos grupos de factores anteriores, también puede ser importante: el número de estudiantes admitidos en cada nivel educativo (que también suele variar entre los países y en el tiempo).

Para estudiar el porqué de esa variación entre los países y en el tiempo en las propensiones de los estudiantes a continuar estudiando hasta niveles superiores (y/o ramas de estudio prestigiosas), lo que en el fondo es un comportamiento o decisión individual[31], estos autores proponen un modelo de elección educativa racional que enfatiza los costes y los beneficios de realizar una transición educativa u optar por una determinada rama

[31]Un magnífico libro en el que se analiza en detalle la decisión educativa es Gambetta (1987).

educativa (prestigiosa). Este modelo es útil para ayudarnos a detectar (basados en cierta medida en la evidencia disponible al respecto) los factores importantes que permiten a los estudiantes continuar estudiando y/o ir hacia las ramas prestigiosas de educación. El modelo es el siguiente[32]:

$$U = P\,B - C$$

Donde:
U = Utilidad estimada de acometer unos estudios,
P = Probabilidad estimada de éxito al acometer los estudios,
B = Beneficio estimado al acometer los estudios, y
C = Costes estimados de acometer los estudios.

De lo que se trata es de comprender cómo P, B y C (y por lo tanto U) interaccionan con el origen social.

A continuación, Erikson y Jonsson proponen tres tipos de factores posibles que pueden influir en la decisión educativa: primero, los recursos de la familia de origen; segundo, la estructura institucional del sistema educativo; y tercero, los incentivos para continuar estudiando. Me centro en el segundo tipo de factores, los que se refieren a la estructura institucional del sistema educativo, pues son los que quedan dentro de la acción de la política educativa. Los otros dos tipos de factores que, sin embargo, no van a ser tratados en este trabajo, pueden llegar a ser muy importantes (sobre todo los primeros) para explicar la decisión educativa. Están más relacionados con políticas que se

[32]El modelo que se presenta es la forma resumida del siguiente modelo:

$$U = (B - C)\,P - C\,(1 - P)$$

Es decir, la utilidad estimada de acometer unos estudios para un estudiante viene dada por los beneficios menos los costes de cursar esos estudios, ambos estimados, multiplicado por la probabilidad de éxito al realizar esos estudios estimada por el estudiante, menos los costes estimados derivados de fracasar en esos estudios (multiplicado por la probabilidad de fracaso al realizar esos estudios estimada por el estudiante). La estimación de P, B y C (y por lo tanto U) está compuesta de lo real y lo percibido (se asume que hay un componente real muy importante).

dirigen a la igualdad de condición, cuyo fin es igualar los recursos de las familias de origen (el primer tipo), o hacer más atractiva la elección de continuar educándose, o de continuar por una rama prestigiosa de educación, a través de incrementar los beneficios derivados de esta elección y que tienen más que ver con políticas dirigidas al mercado de trabajo (el tercer tipo). En resumen, me fijo en la estructura institucional del sistema educativo (el diseño) para discernir los factores que incrementan (o disminuyen) la continuidad de los estudiantes en la educación y/o en las ramas prestigiosas de educación (la propensión a la transición), para llegar a localizar las oportunidades y los obstáculos que se le ofrecen a los miembros de las clases en desventaja social.

Erikson y Jonsson identifican cinco factores importantes de la estructura institucional del sistema educativo al estudiar las propensiones de transición[33]: primero, la duración de las diferentes ramas de estudio; segundo, las barreras y oportunidades; tercero, el tamaño del sistema; cuarto, los principios por los que se transfieren estudiantes de un nivel a otro; y quinto, las instituciones de élite y la educación financiada con tasas[34]. Hay factores que son suficientes por sí mismos para considerarse como medidas que fomentan la igualdad y otros que no son suficientes, sino que necesitan factores complementarios para considerarse de esta manera. Todos dependen del nivel educativo al que se apliquen.

El primero de estos factores es bastante obvio, a mayor duración de los estudios mayor es el coste (real, directo e indirecto, y de oportunidad) de acometer esos estudios. Por lo tanto, si existe diferencia de duración entre ramas educativas

[33]Éstos están basados, como he comentado, en el modelo de elección racional en parte, y en parte en la evidencia de los casos en los que la desigualdad de oportunidades educativas no es muy grande en comparación con otros países (o que en el tiempo, al incluir un determinado tipo de reformas en sus sistemas educativos, ésta ha disminuido). Sobre todo está basado en evidencia de los casos sueco (principalmente), estadounidense y británico, y en menor medida en el caso alemán.

[34]En su exposición se intercalarán cuestiones que me parecen relevantes y que no han sido desarrolladas por estos autores.

(mayor duración en el caso de las ramas académicas), el coste de acometer estudios prestigiosos es mayor, con lo que previsiblemente las clases en desventaja social optarán por estudios menos prestigiosos. La duración de la educación obligatoria es importante únicamente en tanto que la duración de las diferentes ramas de estudio se hagan más semejantes.

El segundo de estos factores, las barreras y las oportunidades, se refiere a tres tipos de características del diseño de los sistemas educativos: al *tracking* ("el grado de diferenciación dentro de los niveles educativos"[35], como, por ejemplo, la división en ramas general o académica y profesional de la educación), o a la comprensividad, su contrario; a las posibilidades de volver a retomar los estudios una vez que se ha optado por abandonarlos (o, paralelamente, la posibilidad de volver a una rama prestigiosa una vez que se ha optado por otra menos prestigiosa o por salirse del sistema educativo); y a la extensión de la financiación educativa, sobre todo en forma de ayudas financieras a los estudiantes de niveles postobligatorios de educación, que, en el caso de no concederse a todos, deben estar dirigidas a los estudiantes de clases sociales en desventaja (esto es sobre todo relevante en el nivel superior de educación). Para el segundo y tercer tipos de diseños los mecanismos que operan en términos del modelo de elección racional son bastante claros: el aumento de las posibilidades de vuelta a la educación en general o a la educación prestigiosa en particular, y la mayor financiación educativa en forma de ayuda financiera a los estudiantes, influyen claramente en el coste (de todo tipo), disminuyéndolo.

El primero de estos diseños necesita mayor explicación. El elemento fundamental de la comprensividad es que la decisión educativa más temprana se atrasa, y esto hace que el origen social influya menos en la decisión educativa de continuar y/o de tomar la rama más prestigiosa. Los mecanismos que actúan en este proceso son los siguientes: primero, en los puntos de decisión al comienzo del camino educativo hay todavía poca información

[35]Allmendinger (1989:233).

sobre las habilidades de los individuos, con lo que previsiblemente los padres tomarán la decisión (normalmente los padres que están en situación social en desventaja atribuyen a sus hijos una menor probabilidad de éxito educativo que los que están en una mejor situación); segundo, el castigo social que conlleva la decisión de no continuar o continuar por la vía no prestigiosa en momentos iniciales del camino educativo es todavía mayor en el caso de las clases más favorecidas socialmente que en momentos posteriores, por lo tanto los beneficios estimados de continuar serán mayores en estas clases; y tercero, los costes estimados (de todo tipo) asociados a estudios más largos pueden llevar a que el origen social influya en la decisión educativa[36].

Respecto al segundo diseño, la posibilidad de tener segundas oportunidades para volver al sistema educativo o a la rama prestigiosa del mismo, es pertinente señalar que la educación de adultos ejemplifica muy bien la posibilidad de segundas oportunidades para volver al sistema educativo. Asimismo, y respecto al primer diseño, puede tener interés también conocer cómo de diferenciado es el *tracking*, es decir, si las diferentes ramas educativas se cursan en diferentes escuelas, o si en la misma escuela aunque separando claramente a los estudiantes de una u otra rama, o si en la misma escuela mezclados (se supone, lógicamente, que cuanto más diferenciado es el *tracking* el coste de volver a la rama prestigiosa es mayor). Respecto al tercer tipo de diseño, la extensión de la financiación, en la que indistintamente se habla de préstamos y becas, habría que tener en cuenta los criterios de devolución del préstamo que, en el caso de ser muy estrictos, llevarían a un aumento del coste de la educación que en mayor medida afectaría a la decisión de acometerla de los

[36]Hay, sin embargo, una razón estadística que apoya el argumento de que el origen social, paulatinamente y según se avanza en el camino educativo, influye menos en la decisión educativa. Según se avanza en el camino educativo a través de las transiciones educativas, los miembros de las clases sociales en desventaja que van quedando son los más inteligentes, con lo cual el origen social poco a poco está menos relacionado con características como la habilidad o la motivación que determinan el éxito educativo (Shavit y Blossfeld 1993:9) y en última instancia con la decisión educativa.

estudiantes que no disponen de recursos económicos familiares que de los que cuentan con un respaldo familiar para ese respecto[37].

El tercer factor que puede influir en las propensiones de transición es el tamaño del sistema, importante sobre todo en los niveles postobligatorios. El mecanismo que opera tras este factor es que cuanto mayor es el tamaño del sistema educativo mayor es la probabilidad estimada de éxito educativo que un estudiante tiene. Erikson y Jonsson señalan que este factor por sí solo no es explicativo, depende de si a la vez se da alguna de las siguientes circunstancias: si se minimiza la selección temprana (ya se ha comentado antes cuáles son los mecanismos que actúan en este caso en términos del modelo); si se bajan las exigencias en momentos tempranos del camino educativo respecto al rendimiento educativo anterior o a los tests de habilidad[38]; si en la educación postobligatoria se concede ayudas financieras (becas o préstamos) a las clases en mayor desventaja social; si las tasas de participación en un nivel del grupo social en ventaja se aproximan o llegan al 100% (si en un nivel hay un 100%, más o menos, de alumnos de clases sociales medias, con el aumento del tamaño en el nivel entran estudiantes de clases más bajas).

El cuarto factor que puede influir en la decisión educativa se refiere a los principios por los que se transfieren estudiantes de un nivel a otro. Incluso en presencia de un sistema educativo de tamaño pequeño, si los procesos de selección de estudiantes para niveles superiores o más prestigiosos se hace con criterios, en la medida de lo posible, "objetivos" (basados en tests estandarizados o en los resultados de exámenes previos) la propensión de

---

[37] Ver Wilson (1996) y San Segundo (1994a) para apreciar los diferentes sistemas de financiación y ayudas financieras a los estudiantes en la universidad.

[38] También parece que para la educación superior si se expande la tasa de participación, utilizando como criterio principal el rendimiento educativo, las propensiones de transición aumentan. En cambio, el mismo proceso para el segundo ciclo de educación secundaria da resultados confusos: el utilizar el criterio de rendimiento educativo aumenta la propensión de transición, pero sí y sólo si este requerimiento de resultados no es demasiado alto.

transición de la clase socialmente desfavorecida es mayor. El mecanismo que subyace aquí es que la probabilidad estimada de éxito de esta clase al continuar estudiando o acometer estudios más prestigiosos aumenta. Sin embargo, esto es así cuando los costes de seguir estudiando son bajos. Lo que se quiere señalar con este factor es que en un punto de decisión educativa el utilizar criterios "objetivos" de selección puede ir más en favor de las clases desfavorecidas que la libre elección (esto sobre todo es para niveles inferiores). De hecho, un sistema parecido es el que defiende Boudon (1990).

El quinto y último factor que puede influir en las propensiones de transición son las instituciones de élite y la educación privada. Si la educación de élite es privada, si es financiada con tasas o matrículas de los alumnos, los costes impiden de hecho a las clases más desfavorecidas acceder a ella (a no ser que las propias escuelas, o universidades, redistribuyan sus fondos). Es importante señalar que si la educación privada es subvencionada por el sector público, y siempre que paralelamente se regulen aspectos como el cobro de tasas (directas o indirectas) o los criterios de selección de alumnos en esas escuelas, el coste de realizar esa educación disminuye (de hecho puede igualarse al de la educación pública), si bien es verdad que en tal caso lo que podría pasar es que esas escuelas perdieran su condición de escuelas de élite.

Finalmente, me gustaría discutir un último aspecto. Hasta el momento no se ha tratado la educación compensatoria. El problema que presenta este tipo de diseño es que adopta formas muy diferentes en los países que la introducen. La educación compensatoria tiene como objetivo general compensar las desventajas sociales[39]. En particular se dirige a intentar solucionar "problemas" específicos: áreas geográficas en desventaja (zonas rurales), minorías culturales, abandonos de la escolarización obligatoria, fracasos escolares en general, etc... (Rivière y Rueda

[39]La educación especial también se tendría en cuenta a este nivel ya que, siguiendo uno de los argumentos que se han formulado al principio del capítulo, la habilidad y la clase social muchas veces están correlacionadas.

1993:28)[40]. Dentro del modelo propuesto de elección educativa, la educación compensatoria disminuiría el coste para el estudiante de continuar en el sistema educativo. La educación compensatoria sobre todo se aplica a los niveles obligatorios.

Como hemos visto, los costes estimados, y en menor medida las probabilidades de éxito estimadas y los beneficios estimados, son los mecanismos fundamentales a través de los cuales opera la estructura institucional del sistema educativo al imponer obstáculos y oportunidades (diferentes para las clases sociales) para el desarrollo de la vida educativa de un estudiante.

Tal y como señala Erikson (1996), los factores pertenecientes a la estructura del sistema educativo que influyen en las transiciones educativas individuales se pueden agrupar en factores relacionados con la organización del sistema educativo, factores relacionados con su tamaño y factores relativos a la financiación de la educación. Todos los factores (o diseños) que han sido tratados en las páginas anteriores pueden agruparse en uno de estos tres grupos.

De una forma esquemática, propongo, según el modelo que se ha presentado, que los diseños importantes en una política educativa desde el punto de vista de la igualdad podrían ser los siguientes:

a) *Factores relacionados con la organización del sistema educativo:*

a_1. la duración de las ramas de estudio,

a_2. el momento de las primeras decisiones educativas (*tracking*-comprensividad),

[40]Las desigualdades regionales (o locales) en la DOE pueden llegar a ser muy importantes. El grado de descentralización de la financiación de la política educativa puede tener un impacto en ello. El problema es que estas desigualdades dependen de la desigualdad económica de las regiones y del grado de descentralización política, ambas fuera del alcance de la política educativa. Sin embargo, la educación compensatoria tendría un papel nivelador de las regiones o los municipios.

a_3. las oportunidades de regresar al sistema educativo o a la rama educativa prestigiosa (incluida la educación de adultos),
a_4. los mecanismos (objetivos o no) de selección de los alumnos y,
a_5. la educación compensatoria y la especial.

b) *El tamaño del sistema educativo.*

c) *Factores relativos a la financiación de la educación:*
c_1. las ayudas financieras a estudiantes y,
c_2. las instituciones privadas y de élite.

Todos estos instrumentos, como antes he indicado, deben de ser desagregados por el nivel educativo. El gasto público total no aparece entre estos instrumentos, como también he comentado antes. Es importante, sin embargo, dependiendo del nivel educativo y del programa en concreto que se financie[41]. En realidad, lo que es extremadamente relevante es el potencial efecto redistributivo del gasto público, de sus diferentes niveles educativos y de sus distintos programas educativos. El argumento, desarrollado y utilizado principalmente por los economistas, es el siguiente[42]. Los estudiantes de clases más altas suelen continuar en una mayor proporción que los de clases más bajas hacia niveles más altos de educación, es decir, hacia niveles postobligatorios y, sobre todo, hacia la educación superior. Si estos niveles superiores son financiados por el sector público hay una transferencia neta de recursos de las clases más bajas a las más altas. Además, los estudiantes con mayor nivel de educación, independientemente de su origen social, tienen más oportunidades de encontrar un trabajo mejor (mejor pagado) que los estudiantes que sólo han obtenido el diploma de educación obligatoria. Por tanto, la financiación pública de niveles superiores de educación supone una

[41] El gasto educativo total sí que sería relevante si el hecho de fomentar y gastar más en programas que promuevan la igualdad en educación hiciera que este gasto educativo total aumentara.

[42] Ver Stiglitz (1988) para una explicación muy básica del argumento. Este argumento deja al margen el sistema fiscal.

transferencia neta de recursos de los que obtienen unos salarios menores a los que van a obtener en el futuro unos salarios mayores. En conclusión, este argumento señala que la financiación pública indiscriminada de la educación superior no es equitativa (o justa) sino regresiva. Continuando con este tipo de razonamiento, el impacto redistributivo potencial del gasto público en educación en diferentes programas también difiere. Las becas, concedidas en casos en los que el estudiante no dispone de recursos económicos familiares, o el gasto en educación compensatoria o especial, dirigida a aquellos alumnos que tienen una desventaja socioeconómica o de habilidad de partida, son programas claramente redistributivos[43]. Este tipo de argumentos constituyen en política educativa el debate general sobre universalismo y redistribución[44] en los estudios sobre política social y Estado del Bienestar, es decir, el debate entre la concesión de los recursos a todos por igual o únicamente a los que no pueden pagarlos de otra manera, a los que los necesitan[45].

2.2. La política educativa y la igualdad en el pensamiento político

Una vez que contamos con una serie de instrumentos de política educativa a nuestra disposición vamos a relacionarlos, siguiendo nuestro esquema inicial, con las nociones de igualdad de

[43] Para un argumento similar véase San Segundo (1994a), que muestra datos para España, y Kaufman (1996:12-13), con datos de América Latina. La evidencia empírica a favor de este argumento es abundante: Bandrés (1990; 1993) para España, Le Grand (1982) para Gran Bretaña y Mingat y Tan (1985) para una comparación internacional, con países desarrollados y subdesarrollados.

[44] Los programas dirigidos a los que no tienen recursos son claramente más redistributivos que los programas universales, es decir, los que están dirigidos a todos los individuos por igual. Esto no significa que los programas universales no impliquen alguna redistribución al modificar los resultados de un sistema sin intervención (del mercado). En un sistema tal, los individuos con más suerte (dinero o talento, por ejemplo) obtendrían más que individuos sin esa suerte.

[45] Véase, por ejemplo, Okun (1975) y Gooding y Le Grand (1987), que defienden una postura redistributiva, y Korpi y Palme (1998), que defienden una postura universalista.

oportunidades y con las tradiciones de pensamiento político. No todos los instrumentos que he expuesto serán relevantes al relacionarlos tanto con las nociones de igualdad de oportunidades como con las tradiciones de pensamiento político.

Para la tarea de relacionar las nociones de igualdad de oportunidades y los instrumentos de política educativa, el trabajo de los filósofos y economistas que estudian la justicia distributiva es insuficiente. Alguno de ellos hace alguna reflexión al respecto. Sin embargo, esto es más la excepción que la regla. Para el caso en el que la igualdad de oportunidades no es ni compensatoria, ni universal, ni meritocrática, para el sistema de libertad natural, y aplicado tanto al caso de la educación obligatoria como de la postobligatoria, está bastante claro. Las barreras económicas no desaparecen al ofrecer las oportunidades de educarse a los individuos, por lo tanto un sistema de educación privada en competencia es el deseable, donde no hay razón para conceder ninguna ayuda a los estudiantes que no tengan medios económicos y quieran seguir estudiando, incluso aunque posean talento. Dentro de esta concepción el *tracking* temprano y los criterios objetivos de selección de estudiantes son permitidos e incluso recomendados. Las oportunidades no son una preocupación de esta concepción, incluso pueden no ser deseables.

Cuando llegamos a las concepciones de igualdad de oportunidades meritocrática, universal o igualitaria y compensatoria, las correspondencias con los instrumentos de política educativa son menos claras. Para estudiar la relación entre estas nociones de igualdad de oportunidades y ciertos instrumentos de política educativa hay que diferenciar si la educación es obligatoria o es postobligatoria[46].

La igualdad de oportunidades meritocrática en la educación obligatoria implica que, aunque exista un sistema privado de educación, los que tienen talento deben recibir ayudas financieras

[46] Soy consciente de que la edad a la que se fija la educación obligatoria puede variar, y esta edad es en sí misma importante. Sin embargo, ya he argumentado que hay razones, de relevancia de las características del individuo y de redistribución, que hacen conveniente la separación de estos dos niveles.

para que puedan estudiar en las mejores instituciones y en las mejores condiciones. También significa que se produce una selección de los alumnos en diversas ramas de educación (normalmente la general o académica y la profesional), ya sea a través de criterios objetivos (tests o evaluaciones, por ejemplo), o subjetivos, es decir, de la propia decisión del alumno, dadas sus preferencias, sus resultados educativos o la influencia de su familia[47]. La existencia de una división temprana en ramas educativas hace que el talento sea recompensado; que los individuos "con talento" tiendan a estar en la rama general y los individuos "sin talento" en la rama profesional, dejando a un lado las preferencias vocacionales de éstos. Aunque el resultado es similar si lo que cuenta es la decisión del alumno, la existencia de criterios objetivos de selección, sin embargo, acentúa más este carácter meritocrático de la educación obligatoria (Rawls 1971:252).

La universalidad (o igualitarismo) en el nivel obligatorio implica normalmente que la educación sea gratuita. Quiere decir también un sistema educativo comprensivo, donde no haya las divisiones educativas que antes he mencionado, donde todos los individuos estén en el mismo tipo de educación.

La igualdad de oportunidades compensatoria en la educación obligatoria se reflejaría fundamentalmente en la educación compensatoria y la educación especial. El énfasis, en términos sobre todo de recursos, se pone en los individuos que parten con más desventajas socioeconómicas e, incluso, en los menos dotados, para que lleguen al nivel del resto de los individuos al final de la educación obligatoria. Rawls (1971:101) aboga por la educación compensatoria en los primeros años (aunque la cuestión de hasta cuándo la compensatoriedad no queda muy clara en su obra).

[47] Rawls (1971:301) señala lo importante que puede ser la influencia de la propia familia en la motivación.

En educación postobligatoria las cosas son menos claras. La compensatoriedad se suele aplicar en mucha menor medida[48]. La meritocracia implicaría en este nivel la existencia de mecanismos objetivos de selección de alumnos para continuar estudiando y para ir a las ramas más prestigiosas de la educación. El talento es premiado directamente. Se asegura que ningún estudiante con talento quede excluido de la educación por razones económicas e, incluso, se dota de ayudas financieras a los que tienen talento. La universalidad en niveles postobligatorios supondría la ausencia de selección y la educación gratuita. Un esquema más compensatorio en educación postobligatoria sería en el que, independientemente de que exista o no selección, deberían existir mecanismos de discriminación positiva o segundas oportunidades para cambiarse a una rama educativa más prestigiosa, por ejemplo de la profesional a la general, así como la educación de adultos y otras formas de volver al sistema educativo una vez que se ha abandonado. Un esquema compensatorio en educación postobligatoria sería, además, el que dotara de ayudas financieras a los más humildes, incluso aunque éstos no sean los mejores.

En la tabla 1.2 resumo la relación entre el concepto de igualdad de oportunidades y los instrumentos de política educativa.

A continuación, relaciono los instrumentos de política educativa con las tradiciones de pensamiento político. Dentro de la tradición conservadora, Friedman, que no distingue por nivel educativo, defiende las políticas de elección de centro en educación, que suponen en la mayoría de los casos la existencia de educación privada y en competencia (Friedman 1982). De esta forma, eliminar siquiera las barreras económicas a la educación no

[48] Con excepciones, en algunos países comunistas se daba una puntuación extra a los hijos de clase obrera para acceder a las universidades. El sistema de discriminación positiva en el acceso a las universidades de EEUU también sería una forma de compensación, aunque suele serlo de características tales como la raza. Algunos sistemas de becas a los alumnos de orígenes humildes, o las segundas oportunidades como la educación de adultos, también podrían ser considerados mecanismos compensatorios.

Tabla 1.2. Instrumentos de política educativa según el concepto de igualdad de oportunidades (Iop), por nivel educativo

	Sistema de libertad natural	**Iop meritocrática**	**Iop igualitaria o universal**	**Iop compensatoria**
Educación obligatoria	- Tracking temprano - Mecanismos objetivos de selección - Educación privada	- Tracking temprano - Criterios objetivos de selección - Ayudas financieras a los que tienen talento	-Comprensividad - Gratuidad	- Educación compensatoria y especial
Educación postobligatoria		- Mecanismos objetivos de selección - Ayudas financieras a los que tienen talento	- Ausencia de selección - Gratuidad	- Discriminación positiva o segundas oportunidades (educación de adultos) - Ayudas financieras a los más humildes

le parece una prioridad[49]. Este autor está en contra de la educación compensatoria (p.195). Hayek está también en contra de la educación compensatoria. En educación postobligatoria este autor, por un lado, realiza un argumento sosteniendo que el Estado no debe intervenir financiándola, ya que no todos los individuos estudian, pero, por otro lado, señala que cuando un individuo tiene talento no hay que impedir que siga estudiando por el mero hecho de que su familia no tenga medios económicos (Hayek 1960:384-6). Señala que la educación postobligatoria debe concentrarse en una pequeña élite de gente dotada (p.382). En la revisión del pensamiento conservador de Herrero y Rodríguez de Miñón (1993:70), este autor defiende que, fundamentalmente, esta tradición de pensamiento está en contra de la educación compensatoria.

De algunos de los defensores relevantes de la corriente socialdemócrata pueden extraerse los instrumentos de política educativa deseables según su pensamiento. Para Marshall (1964), la relación entre la educación y la estructura ocupacional (el hecho de que la educación no es sólo un derecho individual sino también social) hace que aquélla sea un instrumento de estratificación social; su dependencia de las demandas sociales y económicas la hace ir en contra, muchas veces, de las preferencias individuales[50]. Esto significa que la economía y la sociedad imponen una estructura ocupacional que requiere diversos grados de cualificación que, en muchos casos, tiene su reflejo en los sistemas educativos y hace que los individuos alcancen diferentes grados de cualificación aún en contra de sus propias aspiraciones. Y viceversa, los diferentes grados de cualificación se transforman en ocupaciones diferentes que suponen la estratificación social. Marshall está en contra del *tracking* (sobre todo temprano, p.109) ya que favorece el uso de valoraciones colectivas más que individuales, lo que es lo mismo, la clasificación en grupos más

[49]Sin embargo, en otro lugar este autor señala que la gratuidad en educación (en cualquier nivel educativo) promueve la igualdad de oportunidades (Friedman y Friedman 1980:190).

[50]Ver cap. XII de la selección social en el Estado del Bienestar, pp.235-255.

que la graduación individual en una escala (p.197). Está en contra de los tests, prefiere la elección de los padres a la hora de decidir qué educación realizar, aunque también advierte del peligro de esta práctica (p.242). A pesar de lo anterior, Marshall señala que la estratificación social debida a la educación es inevitable, y sus ventajas, en particular la eliminación del privilegio heredado (la estratificación social basada en los estudios y no en la posición de la familia), exceden en mucho a sus defectos. Éstos, señala, pueden ser remediados dando cuantas más segundas oportunidades de "clasificación" mejor, tanto dentro del sistema educativo, como una vez que se ha dejado éste (p.110). Si no existen estas oportunidades "la persona con un billete de tercera clase que luego se cree con derecho a pedir un asiento en el vagón de primera clase no será admitido, incluso aunque esté dispuesto a pagar la diferencia" (p.113). A Marshall tanto el *tracking* como los tests le parecen mejor según se aumente de nivel educativo, aunque siempre deben concederse segundas oportunidades.

Crosland (1963), en *The Future of Socialism*, tomando ideas de Marshall, considera que la comprensividad del sistema educativo es el aspecto que puede dar a la educación un carácter universal (p.85). Crosland critica el *tracking* temprano y aboga por un sistema comprensivo de educación hasta la edad obligatoria de escolarización (pp. 166-200). Crosland no lleva este argumento más allá de la educación obligatoria e, incluso en educación obligatoria, no quiere abolir cualquier tipo de diversificación[51] (p.202). Le parece muy importante la posibilidad de tener segundas oportunidades en cualquier momento, lo que él llama *re-grading* (p.202).

Crosland prefiere la educación pública de calidad, como existe en Suecia, a la privada (p.85). En su reflexión recuerda al argumento más tarde realizado por R. M. Titmus (1974) relativo a la distinción entre política social marginal y política social institucional. La política educativa institucional implicaría que las

[51] Aquí se refiere a que no es lo mismo separar a los alumnos en diferentes escuelas para estudiar cosas completamente diferentes que introducir al final de la educación obligatoria algo de diversificación curricular dentro de las escuelas.

escuelas públicas sean tan buenas que los miembros de todas las clases sociales quieran que sus hijos asistan a ellas. Sin embargo, Crosland señala que este sistema es posible en Suecia y no en Gran Bretaña, donde existe un sector privado importante y hay grandes diferencias sociales en su población. Al plantearse las soluciones que podría haber para acabar con el elitismo de las *public schools*[52] británicas, Crosland considera que la prohibición de estas escuelas privadas no es factible en Gran Bretaña, donde este sector educativo tiene tradición y apoyo, y que sería muy optimista pensar que estas escuelas se debilitarán como consecuencia de la mejora de la educación pública o estatal. Defiende que lo mejor que se puede hacer es integrar de forma gradual estas escuelas en el sistema estatal de educación (p.193)[53]. Esto último significa, además, que no haya *creaming off*, es decir, reclutamiento de los niños listos de clase trabajadora a los que se les beca para ir a las escuelas privadas prestigiosas, sino asimilación de las escuelas privadas a las reglas de funcionamiento de las públicas por el hecho de recibir subvenciones.

Crosland sostiene que el acceso universal (que no el uso universal) a un servicio no debe confundirse con el acceso universal gratuito. Un criterio selectivo según los recursos personales, bajo determinadas condiciones, debería complementar al acceso universal a ese servicio de tal forma que no sea gratis para todos. En educación se refiere al nivel superior, que según él no debe ser gratuito, siempre y cuando no se sepa quién recibe beca y quién no y haya una proporción suficiente de gente con beca[54], ya que de esta forma el hecho de recibir una beca no implicaría estigma social (p.87).

---

[52] Las *public schools* son escuelas privadas muy prestigiosas, muy caras y elitistas que hoy todavía existen en una pequeña proporción en el Reino Unido.

[53] Las *public schools* recibían en ese momento subvenciones públicas sin control, y la idea de Crosland era poder controlarlas a través de esas subvenciones.

[54] Esto quiere decir que la beca no sólo se dé a los más pobres, sino que englobe a un colectivo más amplio.

Aunque en *The Future of Socialism* Crosland no defienda explícitamente la educación compensatoria, lo hace en un artículo que escribe dedicado exclusivamente a la educación. En él defiende la concepción "fuerte" de igualdad de oportunidades en educación, que implica que se eduque más a los niños con desventajas de partida, incluidos los niños subnormales (Crosland 1961:52). En este artículo también precisa que la educación obligatoria debería ser (en la Inglaterra del momento) hasta los 17 años y que hasta esta edad la educación debería ser, básicamente, comprensiva. En educación obligatoria no le parece bien la selección, los tests, aunque considera que en el nivel universitario sí debería haber selección (p.53).

El Crosland (1974) más maduro de *Socialism Now and Other Essays* se declara partidario de la concepción de igualdad democrática de Rawls y por lo tanto de la igualdad de oportunidades compensatoria (p.15). Crosland, al escribir este segundo libro, cuenta con la experiencia de haber sido Ministro de Educación y Ciencia (*Secretary of State for Education and Science*) entre 1965 y 1967. Crosland realizó, por lo menos, cuatro tipos de reformas relevantes en relación con la igualdad: hizo la educación más comprensiva, estableció la educación compensatoria, expandió la educación universitaria e integró la educación privada en la educación estatal (p.20)[55].

Las reformas educativas introducidas por los socialdemócratas suecos a partir de 1960 también reflejan un énfasis en la educación comprensiva y, aunque en menor medida, en la compensatoria en la educación obligatoria, además de la posibilidad de segundas oportunidades en cualquier momento (Lindensjö 1992:319-329). Jonsson (1990:139) describe los objetivos de las reformas educativas socialdemócratas suecas que comenzaron a mitad de los años cincuenta con Olof Palme: "Los objetivos igualitarios más importantes en educación fueron:

[55] Según el propio Crosland, el problema de la educación privada a principios de los años 70 en Gran Bretaña no estaba resuelto del todo. Respecto a la expansión de la educación superior, es consciente de que puede beneficiar más a las clases medias que a las trabajadoras.

- dar la oportunidad a todo el mundo de desarrollar sus capacidades (independientemente de que fueran teóricas o prácticas),
- dar libertad de elección, es decir, la oportunidad de acceder a la educación superior independientemente de decisiones anteriores,
- reducir algunas desventajas a través de la educación compensatoria,
- reducir la influencia del origen social, regional o del género en el nivel educativo alcanzado".

Los republicanos también hacen alguna recomendación respecto a los instrumentos de política educativa deseables desde su punto de vista. En principio la educación, según piensan los republicanos como Condorcet, debe ser universal e igualitaria (CNDP-MEN 1989:138-9). Sin embargo, esta concepción, según matiza Ch. Renouvier, no implica que la educación deba ser sólo general, sino también profesional (p.207). De hecho, en tiempos de la IIIª República la organización diferenciada de la escuela dejaba "a cada uno en su lugar"; no era deseable que individuos que iban a trabajar en algo práctico adquirieran conocimientos generales (Rosanvallon 1992:378). Para Ferry "la educación universal (...) debe situar a cada uno en la condición más conveniente a sus aptitudes principales, en cualquier rango que su nacimiento le haya arrojado" (Barral 1985:101). De esta forma Ferry subraya que aunque la escuela única[56] es importante, diferentes capacidades requieren diferentes tipos de educación. De hecho Ferry piensa que la enseñanza para "los que van a dejar pronto la escuela" debe combinar la enseñanza general con la profesional (incluso alude a un sistema de aprendizaje) (Barral 1985:103). Los republicanos no se preocupan de las segundas oportunidades educativas (Barral 1985:103-4). Para los republicanos (por ejemplo, Condorcet) la educación debe ser

[56] En Francia escuela única (o *école unique*) es el sinónimo de escuela comprensiva (que en realidad viene del término anglosajón *comprehensive school*).

gratuita (Jaume 1992:235). Ferry, refiriéndose a la educación obligatoria, señala también que ésta debe ser gratuita (Nicolet 1982:234). En educación postobligatoria piensan que se deberían dar becas a los más dotados (Berstein 1992: 197-8).

En la tabla 1.3 muestro la relación entre los instrumentos de política educativa y el pensamiento político.

Las relaciones entre los instrumentos, las nociones de igualdad de oportunidades y las concepciones de ciudadanía de las tradiciones de pensamiento político que he expuesto nos serán útiles para tener en mente unos modelos analíticos con los que comparar nuestros dos casos. En los capítulos dos y tres nos adentramos en la comparación de las políticas educativas en relación con la igualdad que realizaron los gobiernos socialistas en España y en Francia.

Tabla 1.3. Instrumentos de política educativa en relación con la igualdad según el pensamiento político, por nivel educativo

	Pensamiento conservador	**Pensamiento socialdemócrata**	**Pensamiento republicano**
Educación obligatoria	- *Tracking* temprano - Mecanismos objetivos de selección - Educación privada - Ayudas financieras a los que tienen talento	- Comprensividad - Educación compensatoria y especial - Gratuidad en sistema público o privado subvencionado y regulado para que no sea discriminatorio	- Algo de *tracking* al final de la educación obligatoria - Gratuidad en sistema público
Educación postobligatoria		- Discriminación positiva o segundas oportunidades (educación de adultos) - Ayudas financieras a los más humildes	- Mecanismos objetivos de selección - Ayudas financieras a los que tienen talento

CAPÍTULO DOS

LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL PSOE Y DEL PS: EDUCACIÓN OBLIGATORIA

En los capítulos segundo y tercero analizo la política educativa dirigida hacia la igualdad que realizaron el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en España entre 1982 y 1996 y el Partido Socialista (PS) en Francia entre 1981 y 1993[1]. En este capítulo expongo la política educativa de estos gobiernos en relación con la igualdad en educación obligatoria, normalmente educación primaria y secundaria obligatoria; en el capítulo siguiente, el tercero, expondré la que tiene relación con la educación postobligatoria, normalmente educación secundaria postobligatoria y superior[2].

En ambos capítulos se seguirá una estructura parecida. Primero se hará una breve comparación de nuestros casos con los países de su entorno europeo (los países de la Unión Europea) respecto a varios indicadores, identificados en el primer capítulo,

[1] Salvo entre 1986 y 1988, periodo en el que este partido está en la oposición aunque el socialista F. Mitterrand se mantuvo como Presidente de la República.

[2] Debido a que en muchas ocasiones es difícil separar la educación secundaria en obligatoria y postobligatoria, el segundo capítulo se referirá más a educación primaria y secundaria y el tercero a educación superior.

que son relevantes desde el punto de vista de la igualdad[3]. El propósito de este primer apartado es mostrar la variación que puede haber entre los países en estos indicadores y la situación que ocupan España y Francia dentro de esta variación. A continuación se analizará cada caso. En cada uno se expondrá la evolución de la política educativa en relación con la igualdad anterior a los gobiernos socialistas para pasar después al análisis propiamente dicho de lo que realizaron estos gobiernos en educación e igualdad, tomando siempre como referencia los indicadores y los modelos del capítulo uno.

Al abordar la comparación de los casos español y francés, tanto en el nivel obligatorio como postobligatorio, hay que tener en cuenta una cuestión muy importante: cada país tiene una herencia educativa y, en muchos casos, unos problemas en el ámbito de la igualdad en la educación diferentes. Este legado histórico abarca desde el tipo de sistema educativo a las instalaciones de que disponen, pasando por las tasas de escolarización y el gasto educativo que presenta cada país. Por ejemplo, en el nivel superior de educación en Francia a principios de los años ochenta existían las *grandes écoles*, unas instituciones educativas muy prestigiosas y selectivas completamente aparte de la universidad, que no tenían su equivalente en España. Por otro lado España, también a principios de los años ochenta, se enfrentaba con un déficit importante de plazas escolares que tenía como consecuencia unas tasas de escolarización bajas en determinadas edades y que no tenían parangón en Francia. Los sistemas educativos, no sólo en estos dos casos, tienen muchos elementos de continuidad e inercia y son muy difíciles de transformar en poco tiempo[4].

---

[3] Los indicadores como la duración de las ramas educativas no se desarrollarán, ya que no se consideraron relevantes en el propio capítulo uno al caracterizar a los modelos analíticos de política educativa.

[4] De hecho, el primer apartado en el que se compara a los países de la Unión Europea nos da una idea de las diferencias entre el sistema educativo español y francés. En comparación con otros países, sin embargo, los sistemas español y francés son muy semejantes.

Estos gobiernos socialistas, como más adelante veremos, en poco más de una década no pueden cambiar las características más básicas de sus propios sistemas educativos. Sin embargo, sí que pueden imprimir su sello particular en estos sistemas, pueden modificar ciertos aspectos en un sentido o en otro, o por el contrario pueden pasar inadvertidos. Por esta razón, se intentará comparar dentro de cada país lo que realizaron los socialistas con lo que realizaron los gobiernos conservadores que en ambos países les precedieron, para controlar así el legado histórico en educación e igualdad. En definitiva, analizaré si tanto el gobierno del PSOE en España como el del PS en Francia cambiaron (y si la cambiaron en qué sentido) la política educativa en relación con la igualdad respecto a la que se venía practicando por sus rivales políticos que les precedieron en el poder.

No profundizaré en este capítulo en los mandatos que disfrutaron ambos partidos en el gobierno. Esto lo trataré en profundidad en el capítulo cuarto. Por el momento baste notar que tanto en 1982 en España como en 1981 en Francia los partidos socialistas llegan al poder, después de estar ausentes largo tiempo de él por diversos motivos, con mayorías amplias. El PSOE conserva la mayoría absoluta hasta 1993, lo que no ocurre en el caso del PS, que la pierde en 1986 cuando es relevado en el poder (vuelve al gobierno, aunque sin mayoría absoluta, en 1988).

En este capítulo he probado, en primer lugar, que el PSOE en España realizó una política educativa en relación con la igualdad en educación obligatoria de carácter socialdemócrata, política que contrastaba con la que se estaba realizando antes en España. En segundo lugar, he demostrado que el PS en Francia llevó a cabo una política educativa en relación con la igualdad en educación obligatoria de carácter republicano, política que supuso la continuidad respecto a la política que se estaba desarrollando antes en Francia. En tercer y último lugar, he mostrado que los socialistas franceses llevaron a cabo un experimento socialdemócrata en educación obligatoria que al poco tiempo fracasó.

Sin más dilación, me adentro en la política educativa en relación con la igualdad del PSOE y del PS en educación obligatoria.

1. La política educativa igualitaria[5] de los países de la Unión Europea en educación obligatoria: ¿cuál es la situación de España y Francia?, ¿en qué son particulares?

En este apartado se van a describir los diseños de política educativa igualitaria de los países de la Unión Europea[6] en educación obligatoria con el fin de examinar cuál es la situación de los casos español y francés dentro del panorama europeo, con qué países comparten determinadas características o en qué son particulares.

1.1. Factores relacionados con la organización del sistema educativo

La tabla 2.1 a continuación es una síntesis de la información que se ha obtenido respecto a la *primera decisión educativa* en los países de la Unión Europea.

El nivel de educación secundaria inferior resulta ser el nivel clave respecto al momento (edad) de la primera decisión educativa. Pero no sólo el momento de la primera decisión educativa es importante, el tipo de decisión educativa que se toma también lo es, ya que de ese tipo de decisión radicará su transcendencia futura. La tabla 2.1 se ha formado teniendo en

[5]Ya he comentado en el capítulo uno que política educativa igualitaria es un sinónimo de política educativa en relación con la igualdad y que no hay que confundirla con el concepto de igualdad de oportunidades universal o igualitario.

[6]Encuentro que la comparación de España y Francia con este grupo de países es adecuada ya que, existiendo diferencias notables (que luego veremos) respecto a sus políticas educativas igualitarias, son similares en cuanto al nivel de desarrollo y a la situación geográfica, lo que hace su comparación más factible y realista.

cuenta tanto la edad de las primeras decisiones como el tipo de decisión. Así, se diferencian tres grupos de países: primero, los que tienen un sistema de educación secundaria inferior comprensivo (los países escandinavos), en los que la edad de la primera decisión educativa se sitúa en los 16 años y no hay diferenciación de ningún tipo antes de esa edad[7]; segundo, los que tienen un sistema de educación secundaria inferior con tronco común pero pueden realizarse opciones diferentes (el sur de Europa y el Reino Unido), en los que la edad de la primera decisión educativa oscila entre los 14 y los 16 años dependiendo del país. Dentro de este grupo, en los países en los que la primera decisión educativa se toma tarde existe algún sistema mediante el cual se diversifican antes las opciones, a través de cursos de orientación o de ofrecer la posibilidad de elegir asignaturas diferentes (normalmente a los 14 años)[8]; tercero, los países que presentan sistemas de educación secundaria inferior diversificados por ramas o tipos de educación diferentes (centro de Europa e Irlanda), en los que la edad de la primera decisión educativa oscila generalmente entre los 10 años (como en Alemania y en Austria) y los 13 años (de Holanda), y la diversificación una vez que se toma la decisión es total.

España se encuentra en el segundo grupo, ya que aunque la primera decisión educativa se toma a los 16 años al finalizar la educación obligatoria, a partir de los 14 años, en el tercer curso de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), se pueden realizar opciones diferentes respecto a las asignaturas. Francia también se encuentra en el segundo grupo. La primera decisión educativa se toma a los 14 años, en el tercer año de la educación secundaria obligatoria (*collège*), donde los alumnos están en un ciclo de orientación que está dividido en clases distintas de educación general y tecnológica. Este ciclo ofrece a los alumnos las mismas oportunidades de orientación al final de la educación obligatoria (a

[7] En Dinamarca, sin embargo, hay cursos de orientación, aunque éstos son opcionales.

[8] En Grecia los cursos de orientación empiezan a los 12 años.

Tabla 2.1. Primera decisión educativa- Organización de los sistemas de educación secundaria inferior[1] en los diferentes países a principios de los años 90

Sistemas educativos comprensivos	Dinamarca, Finlandia, Suecia
Sistemas educativos con un tronco común general (opciones sin embargo diferentes)	Grecia, **España[2]**, **Francia**, Italia, Portugal, Reino Unido
Sistemas educativos diversificados por ramas o tipos de educación diferenciados	Bélgica, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Austria

Fuentes: EURYDICE (1994:22-33), EURYDICE (1996:14-15), EURYDICE/CEDEFOP (1995) y elaboración propia.
Notas: 1. La tabla tiene en cuenta tanto el momento de la decisión educativa (la edad en la cual se toma la decisión) como el tipo de decisión que se toma: cursos de orientación, elección de asignaturas diferentes, ramas diferentes, etc.
2. Sistema LOGSE (aplicado de forma progresiva en los 90).

los 16 años) pero las clases difieren en los contenidos[9]. Al menos un año antes de terminar la educación obligatoria los estudiantes van o bien a un *lycée* general o tecnológico, o bien a uno profesional. Allí es donde continuarán, si así lo deciden, la educación secundaria postobligatoria.

Es importante, además, saber *cómo es el tracking*, es decir, el grado de diferenciación de las ramas educativas, si las diferentes ramas educativas se imparten en diferentes escuelas o en la misma[10]. Esto es relevante en el momento de las primeras decisiones educativas, normalmente en la educación secundaria, ya sea obligatoria o postobligatoria. En todos los países de la Unión Europea excepto Bélgica, Alemania, España y Suecia, claramente los estudiantes de diferentes ramas educativas están en escuelas diferentes. En Bélgica sólo hay una rama en la que sus estudiantes están en escuelas diferentes, la de educación obligatoria a tiempo parcial (profesional). En Alemania la separación en diferentes escuelas es gradual, y en España existe la posibilidad de que las diferentes ramas educativas se impartan tanto en diferentes escuelas como en la misma. Sólo en Suecia los estudiantes claramente y sin ninguna otra alternativa permanecen en la misma escuela tras las primeras decisiones educativas aunque cursen ramas diferentes.

Los casos español y francés no necesitan mayor comentario. España es uno de los pocos países en los que al menos existe la posibilidad de que cuando hay ramas educativas diferentes (en educación secundaria postobligatoria, bachillerato o formación profesional de grado medio) los alumnos estén en las mismas escuelas, en los Institutos de Educación Secundaria, aunque, como he comentado en el párrafo anterior, en algunos casos, si no en bastantes, pueden estar en instituciones diferentes. En educación secundaria obligatoria los estudiantes están en los mismos centros.

---

[9] En 1995 esta primera decisión pasó de los 14 a los 15 años.

[10] Las referencias consultadas para conocer las características del *tracking* y de las oportunidades para cambiar de rama educativa son las siguientes: EURYDICE/CEDEFOP (1995), EURYDICE (1996:44-45) y García Garrido (1993:519).

En Francia, por el contrario, desde por lo menos los 15 años, todavía en educación obligatoria, los estudiantes están en diferentes tipos de *lycées* según la rama educativa que cursen.

Al haber sistemas educativos que, incluso en educación obligatoria, presentan *tracking* es interesante analizar la rigidez de esa diversificación, es decir, si ofrecen *oportunidades* en la educación secundaria para cambiar de rama educativa. Además, es interesante examinar también las oportunidades que se ofrecen de volver a la educación secundaria después de haber abandonado el sistema educativo. Desgraciadamente es muy complejo comparar las oportunidades que ofrecen los diferentes países. Me parece importante destacar, sin embargo, que los distintos sistemas educativos difieren en las oportunidades que ofrecen de cambio y vuelta en educación secundaria.

Seré más explícita en las oportunidades que se ofrecen a los alumnos en educación secundaria para cambiar de rama educativa, o de volver a ella si han abandonado el sistema educativo, en los casos español y francés. En España en el sistema LOGSE, en general, hay oportunidades en educación secundaria tanto de cambio de rama educativa como de vuelta al sistema educativo. En España, para entrar en la educación secundaria postobligatoria (bachillerato o formación profesional de grado medio) se requiere el certificado de educación secundaria (Graduado en Educación Secundaria), que se concede al finalizar satisfactoriamente la educación secundaria inferior que coincide con el final de la educación obligatoria. Aquellos que no consiguen este último (aunque obtienen un certificado de asistencia como todos los alumnos) tienen algunas oportunidades, tras el abandono o no del sistema educativo, de continuar estudiando, sobre todo en formación profesional de grado medio y normalmente tras algún tipo de prueba[11]. Respecto a las oportunidades de cambio a una rama más prestigiosa, en secundaria existe la posibilidad de que

[11]Cuando nos refiramos más adelante a la educación compensatoria trataré más en profundidad los programas de garantía social destinados a los alumnos que no están escolarizados o no han cumplido los objetivos de la escolaridad obligatoria.

un alumno se cambie de la rama profesional a la académica (al terminar la formación profesional de grado medio puede pasar a determinadas opciones dentro del bachillerato convalidando asignaturas cursadas en la formación profesional). En Francia hay también algunas oportunidades en este sentido. El certificado que se obtiene al final de la educación obligatoria (*diplôme national du brevet*) ofrece las mismas oportunidades para continuar en cualquier tipo de educación, independientemente de la rama educativa anteriormente elegida. La educación secundaria postobligatoria profesional permite entrar en el penúltimo año de la más general; es decir, la educación secundaria profesional, fundamentalmente el *lycée* profesional, permite entrar en el penúltimo año de *lycée* general o tecnológico.

Otro aspecto de la organización de los sistemas educativos son los *mecanismos de selección de alumnos*, es decir, el grado en que los procesos de selección de estudiantes para niveles superiores o más prestigiosos se hace con criterios, en la medida de lo posible, objetivos. Aquí voy a mostrar los mecanismos de selección en secundaria. Lo importante es darse cuenta de en qué medida la selección responde a la habilidad (objetivos) o a la decisión del alumno o de los padres (no objetivos). En la tabla 2.2 a continuación se muestran los criterios de acceso a secundaria inferior y a secundaria superior general de los países de la Unión Europea según sean más o menos objetivos.

Hay un grupo de tres países, Alemania, Irlanda y el Reino Unido, en los que los criterios de selección para estos dos niveles son objetivos, es decir están fuertemente basados en pruebas o demostraciones de algún tipo de habilidad, ya sea a través de exámenes o de resultados educativos. En otro grupo de países, por el contrario, los criterios de selección para estos dos niveles no son objetivos, es decir, no se evalúan las habilidades (como máximo se requiere un certificado) y los criterios de acceso a los diferentes niveles o ramas están muy influidos por las decisiones del alumno y/o de los padres. Estos países son los escandinavos y los del sur de Europa excepto Italia. Por último, hay un grupo de países, los del centro de Europa salvo Alemania, en los que al entrar en la

educación secundaria inferior hay criterios objetivos de acceso pero no más adelante. La mayoría de los países en el primer y tercer grupos son los países en los que el *tracking* comienza antes. En ellos muchas veces se mezcla la evaluación objetiva con la decisión del alumno y de los padres. El caso británico es el más impresionante en cuanto que refleja un sistema especial de *tracking* que comienza muy temprano (incluso a los 11 años) para ir a escuelas de mucho prestigio, pero para las que no se da ninguna posibilidad a la elección y todo depende de la habilidad[12].

La situación de España y Francia respecto a los otros países es clara: no se utilizan criterios objetivos o basados en la habilidad como mecanismos de selección de los estudiantes en secundaria, se deja bastante libertad a la decisión del alumno y/o de los padres. En España el acceso a la educación secundaria inferior (ESO) no se basa ni en examen ni en ningún tipo de certificado de primaria. El acceso a la educación secundaria postobligatoria general (bachillerato) no depende de examen, aunque está basado en la posesión del certificado de educación secundaria inferior (que depende de completar satisfactoriamente la educación obligatoria). En Francia la entrada a la educación secundaria inferior (*collège*) no se basa en ningún examen o certificado de primaria. La entrada a la educación secundaria superior (*lycée*) depende de la posesión del certificado de educación secundaria inferior, *diplôme national du brevet*, que se obtiene tras un examen, certificado en el que constan las notas obtenidas en este examen final y durante ese nivel de educación. Sin embargo, la orientación educativa al finalizar la educación obligatoria se deja al alumno y/o a su familia, aunque el examen y el certificado con las notas puede tener algún peso en la propia decisión educativa.

[12] En Inglaterra algunas escuelas tienen exámenes selectivos para acceder a la educación secundaria inferior. En Irlanda del Norte hay un examen nacional standard a los 11 años con el que se selecciona a los alumnos que pueden ir a las *grammar schools* (escuelas muy prestigiosas).

Tabla 2.2. Mecanismos de selección de alumnos en los países de la UE a principios de los años noventa

Criterios de acceso a:	Más objetivos	Menos objetivos
Educación secundaria inferior	Bélgica, Alemania, Holanda, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Austria, Reino Unido	Dinamarca, Grecia, **España, Francia**, Portugal, Finlandia, Suecia
Educación secundaria superior-rama general	Alemania, Irlanda, Reino Unido	Bélgica, Dinamarca, Grecia, **España, Francia**, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia

Fuentes: EURYDICE (1994:23-5 y 37-38), EURYDICE (1996:56), EURYDICE/CEDEFOP (1995), Fernández Enguita (1994:121) y elaboración propia.

La *educación compensatoria y la especial* difieren entre los países de la UE. Desgraciadamente es complejo comparar la política compensatoria realizada en cada país, ya que consta normalmente de conjuntos de programas de diferente naturaleza difícilmente comparables. Tanto España como Francia presentan programas de educación compensatoria, en los que profundizaré al tratar ambos casos por separado y en detalle.

En el conjunto de países de la Unión Europea existen tres modelos de educación especial: primero, los países como Alemania y Bélgica, en los que la educación especial está separada de la ordinaria, es decir, en los que mayoritariamente existen centros de educación especial desvinculados de la enseñanza general; segundo, los países como Italia, en los que la educación especial está integrada en la educación ordinaria, es decir, en los que mayoritariamente los niños con necesidades especiales están incluidos en las mismas aulas que los otros alumnos; y tercero, el resto de países, donde hay coexistencia de diferentes estructuras educativas, es decir, en los que los alumnos con necesidades especiales pueden estar en centros especiales, en aulas especiales dentro de los centros ordinarios, o en las mismas aulas que todos los alumnos. En este ultimo grupo de países hay diversos grados de integración según las características individuales del alumno y sus necesidades educativas especiales (EURYDICE 1997).

La tabla 2.3 presenta el porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales en centros específicos respecto al total de alumnos de primaria y secundaria en 1994-95.

Como se aprecia en la tabla, Bélgica, Alemania, Francia y Holanda tienen un porcentaje de alumnos en centros especiales superior al resto de países, entre el 2,6% de Francia y el 4,3% de Holanda. Los porcentajes más bajos de alumnos en centros especiales se encuentran en Suecia y en Italia, con un 0,06% y un 0,2%, respectivamente.

Tanto en España como en Francia coexisten diferentes estructuras educativas en lo que se refiere a la educación especial; ni los alumnos están por norma general en centros especiales ni están completamente integrados en las mismas aulas que el resto

de los alumnos. España (0,4%) presenta un porcentaje menor de alumnos con necesidades educativas especiales en centros especiales que Francia (2,6%).

Tabla 2.3. Porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales en centros específicos respecto al total de alumnos de primaria y secundaria (1994-95)

Bélgica	3,6%
Dinamarca	0,4%
Alemania	3,3%
Grecia	0,9%
España	**0,4%**
Francia	**2,6%**
Irlanda	1%
Italia	0,2%
Luxemburgo	1%
Holanda	4,3%
Austria	1,6%
Portugal	0,4%
Finlandia	1,6%
Suecia	0,06%
Reino Unido	1%

Fuentes: EURYDICE (1997:179).

1.2. Factores relacionados con el tamaño del sistema educativo

A grandes rasgos, los países europeos presentan los siguientes tamaños de los sistemas educativos (según las tasas de escolarización por edad de los 14 a los 24 años), ordenados según sean grandes, medianos o pequeños[13]: Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania y Holanda tienen sistemas educativos más grandes; Dinamarca, España y Suecia tienen sistemas educativos medianos;

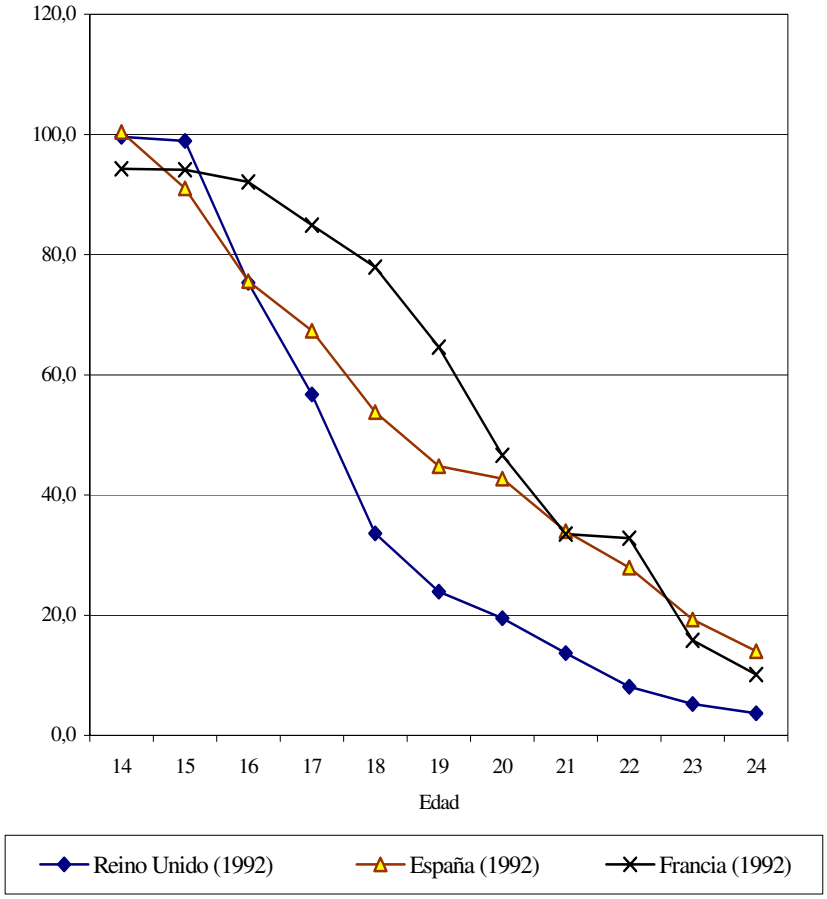
[13]Los datos de Austria, Italia, Luxemburgo y Portugal no están disponibles.

Reino Unido, Grecia e Irlanda tienen sistemas educativos más pequeños (OCDE 1995:131-155). Esta clasificación no está exenta de matices, ya que muchas veces el tamaño depende de la franja de edad que se tenga en cuenta. Por ejemplo, el Reino Unido no presenta unas tasas de escolarización bajas entre los 14 y los 16 años; Francia y Alemania, sin embargo, para estas edades presentan unas tasas de escolarización bajas. Señalo estos años en los que los alumnos son más jóvenes porque, aparte de que son edades que todavía suelen corresponder a la educación obligatoria, son en las que los alumnos de clases más desfavorecidas pueden salirse del sistema educativo con más facilidad. En el gráfico 2.1, a continuación, muestro las tasas de escolarización por edad en tres países: uno con un sistema educativo grande, Francia, otro con uno mediano, España, y finalmente un país con un sistema educativo pequeño, Gran Bretaña.

Se puede apreciar en el gráfico cómo tanto España como Francia presentan unas tasas de escolarización bajas en los últimos años de la escolaridad obligatoria; España de los 15 a los 16 años[14] y Francia de los 14 a los 15 años. Los datos específicos señalan que, aunque España tiene un tamaño del sistema educativo mediano, las tasas de escolarización se reducen mucho de los 15 a los 16 años (del 91% de alumnos escolarizados a los 15 años al 75,6% a los 16 años). Las cifras para Francia indican que, aunque este país tiene un sistema educativo grande, las tasas de escolarización son bajas dos años antes de acabar la educación obligatoria, esto es, a los 14-15 años (con una tasa del 94,3% a los 14 años, cuando en la mayoría de los países esta tasa ronda el 100%). Dejemos el comentario de las tasas de escolarización para las edades superiores a los 16 años para el siguiente capítulo.

[14] Hay que tener en cuenta que en 1992, aunque ya estuviera aprobada la LOGSE que prolongaba la educación obligatoria hasta los 16 años, este cambio todavía no se había aplicado.

Gráfico 2.1. Tamaño del sistema educativo en los países de la UE - Tasas de escolarización (%) por edad (1992)



Fuente: OCDE (1995:131-155) y elaboración propia.

1.3. Factores relacionados con la financiación de la educación

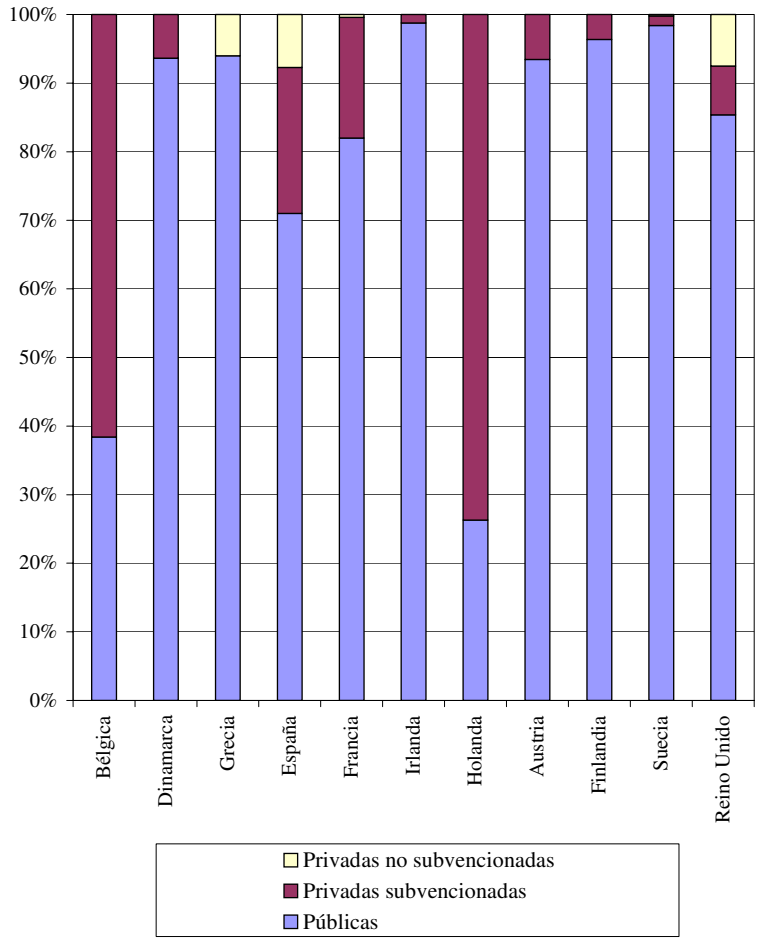
Por último, y dentro de los factores relacionados con la financiación de la educación, se va a presentar información sobre las *instituciones privadas y de élite* en los diferentes países de la Unión Europea. En el gráfico 2.2 mostrado a continuación se da información sobre el porcentaje de alumnos en instituciones públicas y privadas (subvencionadas o no) para 1992 en los diferentes países[15].

Tenemos que en países como Holanda y Bélgica, el peso del sector privado es muy superior al del resto de países (por ejemplo, el porcentaje de alumnos en instituciones privadas llega a ser superior al 70% en el caso de Holanda). España, Francia y el Reino Unido presentan un sector privado mediano. El resto de países presenta un sector privado de educación muy pequeño o inexistente. Sin embargo, lo importante no es sólo la diferencia entre el sistema público y el privado, sino la consideración de élite que tenga el sector privado. En Bélgica y Holanda, la educación privada siempre es subvencionada. En España y el Reino Unido, aunque la subvencionada es mayoritaria, hay un porcentaje no despreciable de educación privada que no es subvencionada (casi del 10%)[16]. Grecia es el tercer país con una educación privada no subvencionada significativa (de hecho no hay un sector subvencionado en este país). Normalmente, aunque depende de los países y de los niveles educativos, la educación privada subvencionada pierde su condición de élite. Las subvenciones pueden estar ligadas a la eliminación o reducción de las tasas académicas que se les cobran a los estudiantes y/o a la regulación de los criterios de admisión de los estudiantes en esas escuelas. El resto de los países tienen un sector privado de educación subven-

[15]Hay varios países (Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Portugal) que no han sido incluidos debido a que no ha sido posible obtener los datos o se han obtenido de forma incompleta.

[16] En el Reino Unido en educación no superior hay escuelas privadas no subvencionadas muy prestigiosas (de élite).

Gráfico 2.2. Porcentaje de alumnos en instituciones públicas y privadas (1992)



Fuentes: OECD (1995:125), MEN (1995:301) y elaboración propia.
Notas (sólo para Francia): El porcentaje de estudiantes en escuelas privadas subvencionadas es de 1993 y excluye la educación superior.

cionado en su mayor parte (EURYDICE/CEDEFOP 1995 y EURYDICE 1992).

La situación de España respecto al resto de países ya ha sido insinuada. Un poco más de un 70% de los alumnos están en instituciones públicas, un poco más de un 20% en instituciones privadas subvencionadas, y un poco menos del 10% está en instituciones privadas no subvencionadas. En la educación obligatoria, el sistema educativo español está compuesto de, aparte de la educación pública, educación privada subvencionada y no subvencionada. Las escuelas privadas subvencionadas no pueden cobrar matrículas, tienen limitadas las actividades extraescolares y tienen que utilizar los criterios de selección de alumnos de la educación pública. Estos requisitos no se aplican para las escuelas privadas no subvencionadas. En la educación secundaria postobligatoria no hay subvenciones. Francia tiene alrededor de un 18% de estudiantes en el sector privado[17]. El sector privado está formado en este país casi exclusivamente por escuelas subvencionadas. El Estado subvenciona tanto la educación obligatoria como la postobligatoria. Las escuelas privadas subvencionadas están sujetas al control por parte del Estado, aunque no claramente en relación al precio ni a los criterios de admisión de estas escuelas (EURYDICE/CEDEFOP 1995, EURYDICE 1992, MEC 1986b:36 y Monchambert 1993).

[17] El problema al comparar la educación privada en Francia con la de otros países es que en Francia, con la excepción del nivel superior de educación, la educación privada no es considerada de élite, o por lo menos de mayor calidad, en relación a la educación pública.

2. Política educativa e igualdad en España: los socialistas y la igualdad de oportunidades en la educación obligatoria

2.1. Educación obligatoria e igualdad en España antes de los gobiernos socialistas

2.1.1. La Ley General de Educación (LGE) al final del franquismo: el principio de la nueva situación educativa en España

Tradicionalmente la educación en España se ha caracterizado por la preponderancia de la educación privada, sobre todo religiosa, sobre la educación pública[18]. En la historia española el Estado ha tenido un papel subsidiario (de la iniciativa privada, principalmente de la Iglesia) en los temas educativos. La razón de esta debilidad del sector público en educación recaía en el inmenso poder del que disfrutaba la Iglesia en la sociedad y la política españolas. Hubo, sin embargo, varias reacciones en contra de esta situación. Los Liberales, el movimiento de la Ilustración, después los Republicanos (sobre todo en la II República) lucharon contra la autoridad de la Iglesia en este tema y contra sus consecuencias en la situación educativa española: bajas tasas de escolarización, incluso en los niveles obligatorios, sobre todo en los medios rurales; una educación profundamente discriminatoria que se desentendía de las desigualdades sociales; una educación pública sin recursos ni medios para las clases populares. El problema de la educación en España residía en que era considerada casi exclusivamente un terreno ideológico y estaba expuesta en todo momento a las luchas de los distintos bandos políticos.

Después de la Guerra Civil, causada en gran parte por motivos religiosos y educativos, empezó el régimen dictatorial de Franco que duró 40 años. Durante este periodo, y hasta cinco años antes de la muerte de Franco, en 1970, cuando se aprobó la LGE, la

[18] Ver Maravall (1985) para una revisión de la situación de la educación antes de la LGE.

educación se dejó casi completamente a la iniciativa privada y religiosa. De hecho el Franquismo supuso un monopolio "nacional-católico" de la educación. Las tasas de escolaridad permanecieron bajas, la educación discriminatoria y la educación pública de una calidad ínfima. La estructura del sistema educativo era profundamente discriminatoria. A los diez años los alumnos tenían que aprobar un examen que les permitía acceder a la educación secundaria (que conducía después a los estudios superiores). Este examen era bastante difícil, la mayoría de los alumnos suspendían y se veían obligados a continuar en la educación primaria. La formación profesional en la época estaba fuera del sistema educativo (Puelles 1986: 282-3 y 391).

Sin embargo, incluso antes de la LGE, cuando las teorías del capital humano como motor del desarrollo económico estaban en boga en Europa, el Estado español empezó a invertir en la creación de puestos escolares públicos (la estimación del déficit de puestos escolares era de cerca de un millón) y, al mismo tiempo, a conceder subvenciones a las escuelas privadas. Esta inversión aumentó las tasas de escolaridad. La escolaridad obligatoria, que estaba fijada a los doce años, pasó en 1964 a catorce años, al menos en teoría (Fernández Enguita 1994:119). Examinemos algunas cifras al respecto.

Entre 1939 y 1964 había cerca de dos millones y medio de alumnos en la educación primaria pública (educación elemental y especial incluidas). Al final de los años sesenta esta cifra aumentó a más de tres millones y al final de los años setenta a más de cuatro millones[19]. La educación secundaria pública contaba, en 1960, con 82.000 alumnos, y en 1970 con 530.000 alumnos (en 1980 esta cifra llegaba a 700.000) (Maravall 1985:20). La educación privada era más frecuente en la educación secundaria que en la primaria. El porcentaje de educación privada en el total de la educación primaria era alrededor del 27% en los años sesenta, cifra que fue en aumento hasta los años ochenta. El porcentaje de educación secundaria privada respecto al total de educación en este nivel descendió del 80% en 1960 al 64% en

[19] En esta época se mantiene la natalidad (FOESSA 1970).

1970, tendencia que se ha mantenido hasta hoy[20]. El gasto público dedicado a educación era muy bajo en todo el periodo. En 1964, por ejemplo, el gasto público en educación era del 1,5% del PIB, porcentaje muy inferior al de otros países europeos[21].

En 1970, al final del régimen Franquista, se aprobó una ley educativa que contrastaba con la política educativa del régimen, la LGE. Con esta nueva ley el papel subsidiario del Estado en educación y la preponderancia de la educación privada y religiosa dejaron paso a una época en la que la educación pública adquirió una mayor relevancia. Esta ley introdujo una serie de cambios. La educación debía ser obligatoria (y no sólo en teoría) de los seis a los catorce años[22], y comprensiva, sin la división entre educación secundaria y primaria a partir de los diez años. La escolaridad en los años pre y postobligatorios debía aumentar, ya que presentaba tasas muy bajas.

Sin embargo, estos objetivos estuvieron lejos de ser alcanzados. En 1976 las tasas de escolarización a los trece y catorce años eran, respectivamente, el 87% y el 79,9% y las de los años pre y postobligatorios permanecían bajas. La comprensividad del sistema educativo también presentaba problemas. La escolaridad obligatoria y comprensiva duraba hasta los catorce años[23]. Al final de esta edad había dos diplomas posibles, el certificado escolar, cuando el alumno no terminaba la escolaridad obligatoria[24], y el graduado escolar, cuando el alumno sí la terminaba. El gasto publico destinado a estos objetivos era del todo insuficiente. En 1970 el gasto público en educación era el 1,7% del PIB. En 1975 ascendió al 1,8% del PIB (al mismo

[20] Datos provenientes del MEC (Fernández Enguita 1994:136).

[21] Datos provenientes del MEC (Gunther 1980:68).

[22] En 1970 la tasa de escolarización a los trece años era del 85,5% y a los 14 años del 50,5%, edades en las que en principio era obligatorio acudir a la escuela (los datos proceden del MEC, Torres Mora 1993:40).

[23] En casi todos los países europeos la escolaridad obligatoria duraba hasta los 16 años.

[24] En ese momento la tasa de fracaso escolar era muy elevada, cercana al 33% de los alumnos. La Formación Profesional I, por la que se podía continuar con este diploma, era de muy baja calidad.

tiempo Portugal gastaba el 3,3%, Francia el 5,4% y el Reino Unido el 6,8%)[25]. Después de 1970 la fuerte inversión en educación pública necesaria para la consecución de los objetivos previstos en la ley no se había realizado. Al mismo tiempo, y debido a presiones de la Iglesia[26], el Estado concedía subvenciones cuantiosas a las escuelas privadas casi sin ningún control (en principio, éstas debían asegurar una educación obligatoria gratuita, tal y como estaba regulado en la LGE). Por ejemplo, en 1973 más de 4.000 millones de pesetas fueron concedidos a las escuelas privadas con fondos públicos que, en teoría, estaban reservados a otros fines educativos (Gunther 1980:173-174). La educación privada seguía en 1975 siendo muy importante (el 50% de los alumnos estaban en la educación privada), sobre todo en comparación con otros países europeos[27].

2.1.2. La transición política en España y la Unión de Centro Democrático (UCD): los principios constitucionales en materia de educación

Franco murió en 1975. En 1977 tuvieron lugar las primeras elecciones generales libres después del régimen Franquista que dieron como vencedor al partido de centro-derecha UCD. El punto culminante del periodo de transición fue la Constitución de 1978.

En 1977 se produjo un pacto entre los principales partidos políticos, *Los Pactos de la Moncloa*, en los que se reafirmaba la necesidad de mejorar la educación, de elevar la escolaridad de la población. Para este fin se puso en marcha un *plan extraordinario*

[25] Cifras del MEC (1993) y de la OCDE (1992).

[26] Los colegios religiosos se encontraban al menos con dificultades de dos tipos: primera, la falta de "vocaciones" hizo que se tuviera que recurrir a profesorado laico, con el correspondiente aumento del coste; segunda, la educación pública gratuita que se promovía en la LGE fue percibida por las órdenes religiosas como una seria amenaza a su potencial demanda, teniendo en cuenta que debido al primer aspecto tenían que aumentar el precio de la educación (Maravall 1985:21).

[27] Según datos de la OCDE (Molina Mendoza et al. 1993).

de escolarización con una dotación presupuestaria de 40.000 millones de pesetas (Cotarelo 1992:479).

El artículo 27 de la Constitución está dedicado íntegramente a la educación[28]. Este artículo, llamado el *pacto escolar*, constituye un buen ejemplo del pacto constitucional. Casi todos los puntos de este artículo constituyeron un pacto entre la izquierda y la derecha. A grandes rasgos, la izquierda estaba compuesta por el PSOE y por el Partido Comunista de España o PCE (que más adelante sería el principal partido de Izquierda Unida o IU), y la derecha por UCD y Alianza Popular o AP (partido de derechas que luego se transformaría en el Partido Popular o PP). En general, la izquierda defendía la igualdad y la derecha la libertad. La izquierda defendía la educación pública, laica y que garantizara la igualdad; la derecha abogaba por la libertad de enseñanza, en el sentido del derecho a la educación religiosa y de creación de centros así como la ayuda financiera de los poderes públicos a los centros privados que lo soliciten. De esta forma, excepto en los principios referentes al derecho a la educación (apartado primero), a los fines de ésta (apartado segundo), a la gratuidad de la escolaridad obligatoria (apartado cuarto), a la inspección y homologación pública del sistema educativo (apartado octavo) y a la autonomía universitaria (apartado décimo), el resto de los principios fueron el resultado del debate entre la izquierda y la derecha. La libertad de enseñanza (apartado primero), el derecho a la educación religiosa (apartado tercero), la libertad de creación de centros (apartado sexto), y la ayuda de los poderes públicos a los centros privados que lo soliciten (apartado noveno), eran principios defendidos por la derecha. Por otro lado, la garantía de los poderes públicos del derecho de todos a la educación, con la participación efectiva de todos los sectores afectados, y la creación de centros docentes (apartado quinto), el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos por parte de profesores, padres y alumnos (apartado séptimo), así como el establecimiento de unos requisitos, a determinar por ley, para que los poderes

[28] Los principios de libertad de cátedra y libertad de conciencia regulados en otros artículos constitucionales también tienen relación con la educación.

públicos ayuden a los centros privados que lo soliciten (apartado noveno), fueron principios plasmados por la izquierda (Rivière y Rueda 1993).

La transición política fue definitiva desde un punto de vista político y de la democracia española, pero no desde el punto de la vista de la educación (exceptuando que queda establecido el marco constitucional que va a conformar los límites de la futura política educativa). Durante esta época, y hasta el principio de los años ochenta, la educación no era una prioridad nacional. En 1979 el gobierno de UCD, con Otero Novas como Ministro de educación, aprobó una ley educativa, la Ley Orgánica sobre el Estatuto de los Centros Escolares (LOECE), que reforzaba los principios constitucionales defendidos por la derecha: la libertad de enseñanza, es decir, el derecho a crear y dirigir escuelas privadas; el derecho a la educación religiosa; el derecho de las escuelas privadas a tener un "ideario" propio; y el mantenimiento de las subvenciones a los centros privados sin casi ningún tipo de requisitos por parte de los poderes públicos para su concesión.

Algunas cifras ilustran esta situación. En 1980 el 85% de los españoles de 14 años estaba escolarizado y el 53,4% de los de 16 años. Las tasas de escolarización permanecían todavía bajas en ese periodo (INE 1983:54). En 1981 el gasto público en educación era ligeramente superior al 2,5% del PIB, cifra muy inferior a la media de los países europeos (MEC 1993). Había aumentado pero seguía siendo insuficiente. La escuela privada seguía siendo muy importante. En 1980 todavía el 38,2% de los alumnos estaban en escuelas privadas. Aunque esta cifra se había reducido, todavía seguía siendo alta en comparación con otros países de su entorno[29]. La composición social de las escuelas privadas era clara en 1983: el 63% de los jóvenes de clase alta y media-alta iban a las escuelas privadas; por el contrario, el 66% de los de clase media-baja, el 81% de los hijos de trabajadores especializados y el 83% del peonaje asistían a escuelas públicas[30]. En 1983 había grandes diferencias de recursos entre las escuelas públicas y las

[29] Datos de la OCDE (Molina Mendoza et al. 1993).
[30] Datos de Murillo y Beltrán 1983 (en Bandrés 1990:125).

escuelas privadas; estas últimas tenían un número mayor de laboratorios, de bibliotecas, de instalaciones deportivas, entre otras cosas, que las públicas (Maravall 1985:27).

2.2. Los socialistas y la igualdad en la educación obligatoria

En 1982 los socialistas llegaron al poder. El periodo socialista fue bastante activo en materia de educación. Se aprobaron dos leyes generales muy importantes que tienen relación con la igualdad en educación en los niveles educativos obligatorios: la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) en 1985[31], para el desarrollo de los principios constitucionales en materia de educación no universitaria[32], y la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990[33], que regula todo el sistema educativo. También se aprobaron varios decretos relevantes desde el punto de vista de la igualdad en la educación obligatoria sobre educación compensatoria, educación especial, etc. que comentaré con más detalle más adelante.

La LODE tiene tres objetivos claros: primero, la integración de los centros en una red mixta, con centros de titularidad pública y centros de titularidad privada, sujetos a un mismo control para su homologación; segundo, la libertad de enseñanza que, aparte de otras libertades en educación expuestas en la Constitución, recoge la libertad para elegir centro docente (público o privado); y tercero, diversos mecanismos de participación de padres, alumnos y profesores en la educación (MEC 1986b:36). Esta ley se enmarca dentro del objetivo principal de la política educativa

[31] Ley Orgánica 8/1985 del 3 de julio. Fue aprobada con carácter definitivo por el Congreso de los diputados el 15 de marzo de 1984, pero debido a que fue llevada ante el Tribunal Constitucional se realizó una modificación de la aprobación definitiva 17 meses después (se modificó el art. 22.2. y la disposición transitoria 4ª). Este proceso constitucional será comentado en otro capítulo.

[32] La Ley de Reforma Universitaria (LRU), aprobada en 1983, es la otra ley socialista que desarrolla los principios constitucionales, aunque para la educación superior. La comentaré con más detenimiento en el próximo capítulo.

[33] Ley Orgánica 1/1990 del 3 de octubre.

socialista que es el derecho de todos a la educación y la lucha contra las desigualdades en la educación. Así, las líneas precisas de actuación en este sentido son las siguientes, dejando a un lado los niveles postobligatorios que comentaré en el próximo capítulo: primero, la generalización de la escolarización desde los 4 hasta los 16 años; segundo, la educación compensatoria, como "medida de urgencia para remediar la situación educativa de grupos sociales y zonas especialmente marginados o deprimidos, con especial atención a la escolarización básica en zonas suburbanas y rurales, y a los jóvenes sin escolarizar de 14 y 15 años" (MEC 1986b:37); y tercero, la educación especial, con ánimo de integración en la medida de lo posible. Estos dos últimos programas para la igualdad fueron regulados en dos decretos fundamentales: el Real Decreto sobre Educación Compensatoria[34] y el Real Decreto de Ordenación de la Educación Especial[35]. La LOGSE también tiene un objetivo igualitario. La educación obligatoria se amplía en dos años, de los 14 a los 16 años. De la misma forma se amplía la comprensividad del sistema educativo, hasta el final de la educación obligatoria. Al final de la educación obligatoria todos los alumnos pasan a obtener el mismo tipo de diploma, que da acceso tanto a la rama profesional como a la general. Esta ley refuerza los programas orientados hacia la igualdad en educación obligatoria como la educación compensatoria y la educación especial[36].

Una vez introducida la política educativa socialista en educación obligatoria voy a analizarla de forma detallada utilizando para ello los instrumentos de política educativa en

[34] RD 1174/1983 del 27 de abril.

[35] RD 334/1985 del 6 de marzo.

[36] El título V de la LOGSE dedicado a la compensación de las desigualdades en la educación es, sin embargo, algo retórico. El artículo 67 es un claro ejemplo de ello: "1. El Estado, con el fin de alcanzar sus objetivos en política de educación compensatoria, podrá *proponer* a las Comunidades Autónomas programas específicos de este carácter, de acuerdo con lo previsto en este título. 2. La realización de estos programas de educación compensatoria se efectuará mediante *convenio* entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a las que corresponderá su ejecución" (el énfasis es mío).

relación con la igualdad que expuse en el capítulo uno. Básicamente lo que haré será analizar la evolución de los diferentes instrumentos para la lograr la igualdad en educación, los relacionados con la organización, el tamaño y la financiación de la educación obligatoria, en el periodo socialista (desde 1982 hasta 1996, aunque sobre todo hasta 1993, periodo en el que disfrutan *de facto* de mayoría absoluta parlamentaria) e intentar, en la medida de lo posible, compararlo con el periodo de 1977 a 1982 en el que gobierna UCD.

a) Factores relacionados con la organización del sistema educativo

El *momento de la primera decisión educativa*, es decir, el momento en el que el alumno se enfrenta a, al menos, dos ramas educativas, la general y la profesional, se atrasa en el periodo socialista. Hasta 1990, año en que se aprueba la LOGSE, los alumnos a los 14 años, edad a la que terminaba la educación obligatoria, tenían ante sí dos ramas educativas, el BUP y la Formación profesional I (FP I), respectivamente la general o académica y la profesional. Con la LOGSE esta edad de la primera decisión educativa, y del final de la educación obligatoria, se atrasa dos años, de los 14 a los 16 años, aunque se introduce un margen de opción de diferentes asignaturas en estos dos últimos años. Así, estos dos años constituyen el final de la ESO, que no existía en el sistema anterior en el que la primaria o Educación General Básica (EGB) era obligatoria y la secundaria o BUP/FP I era educación postobligatoria[37]. Antes vimos que la división en BUP y FP I tiene su origen en la LGE de 1970.

Respecto a *cómo es el tracking*, tanto antes de los socialistas, bajo la LGE, como con el nuevo sistema educativo que configura la LOGSE, en teoría los alumnos de diferentes ramas educativas pueden estar tanto en los mismos centros como en centros

[37] Bachillerato Unificado y Polivalente.

separados. La LGE[38] (artículo 89.5) señala que "(l)as enseñanzas (de Formación Profesional) en el primero y en el segundo grado se impartirán en los Centros establecidos al efecto o en las secciones que se establezcan en los Centros de los niveles correspondientes de Educación General Básica o Bachillerato". La LOGSE (artículo 34.4) señala que "(l)os estudios profesionales regulados en la presente ley podrán realizarse en los centros ordinarios y en centros docentes específicos, siempre que reúnan los requisitos mínimos que se establezcan (....)". El problema de comparar las dos situaciones es que todavía no se ha terminado de poner en práctica la LOGSE. Parece que hay un mayor énfasis en esta nueva ley en que los alumnos de diferentes ramas educativas estén en los mismos centros, lo que tras la LGE no fue la práctica común.

Ha habido también algún cambio en las *oportunidades* que se ofrecen en educación secundaria para cambiar de rama educativa, o lo que es lo mismo, en la rigidez del *tracking*. Los cambios vienen fundamentalmente de la LOGSE con respecto al sistema anterior organizado según la LGE. Se ha pasado de dar certificados diferentes tras finalizar la educación obligatoria (el Graduado Escolar a los que la completaban y el Certificado de Escolaridad a los que no la completaban) que determinaban la continuidad por la rama académica (el BUP, para los primeros) o por la profesional (la FP I, para los segundos), a requerir el mismo certificado, el certificado de Graduado en Educación Secundaria, para las dos ramas de estudio[39]. Aquellos que no consiguen este diploma en el sistema LOGSE (aunque obtienen un certificado de asistencia como todos los alumnos) tienen algunas oportunidades, tras el abandono o no del sistema educativo, de continuar estudiando, sobre todo en formación profesional de grado medio y

[38] Ley 14/1970, del 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

[39] Todos estudiantes reciben una acreditación con este diploma, donde consta el historial académico del alumno y una orientación académica y profesional no prescriptiva y confidencial.

normalmente tras algún tipo de prueba[40]. Respecto a las oportunidades de cambio a una rama más prestigiosa, en secundaria se hace explícita la posibilidad de que un alumno se cambie de la rama profesional a la académica (en el sistema LOGSE, al terminar la formación profesional de grado medio se puede pasar a determinadas opciones dentro del bachillerato convalidando asignaturas cursadas en la formación profesional). Con el sistema LGE había ciertas oportunidades de cambio, aunque no explícitas en la ley.

Los *mecanismos de selección de alumnos* no han cambiado sustancialmente en España tras la etapa socialista en la educación obligatoria y, en general, en la educación secundaria. En España no se selecciona a los alumnos en secundaria con criterios objetivos, es decir basados en la habilidad, se deja elegir al alumno y /o a sus padres. El acceso a la educación secundaria inferior no se basa ni en examen ni en certificado de primaria, y el acceso a la educación secundaria superior general se basa en un certificado (el de Graduado Escolar, al completar satisfactoriamente la educación obligatoria, en el sistema LGE y el de Graduado en Educación Secundaria, al completar satisfactoriamente la educación obligatoria, tras la LOGSE).

La *educación compensatoria* no existía en España antes de llegar los socialistas al gobierno. Este tipo de programas compensatorios fueron desarrollados por el PSOE desde el principio. La primera regulación sobre este tipo de educación compensadora de las desigualdades sociales, y que establece el marco de actuación en estos programas, data del año 1983, en un Real Decreto que ha sido mencionado anteriormente. La educación compensatoria así regulada tiene como objetivo principal la atención especial a las Zonas declaradas de Acción Educativa Preferente (ZAEP), zonas localizadas según determinados indicadores educativos, o a determinados grupos de

[40]Cuando nos refiramos más adelante a la educación compensatoria trataré más en profundidad los programas de garantía social destinados a los alumnos que no están escolarizados o no han cumplido los objetivos de la escolaridad obligatoria. Esto está regulado en la LOGSE (artículo 23.2).

población en los que se detecten también carencias educativas y necesiten de una atención preferente. Se diseñaron algunos programas según las áreas de atención específica: primero, la atención en zonas rurales, que cuenta con los Centros de Recursos, Servicios de Apoyo y Centros Rurales de Innovación Educativa; segundo, los Proyectos en centros educativos, con los que se pretende evitar el fracaso escolar o abandono escolar temprano; tercero, el Programa de Aulas Ocupacionales, enfocado hacia alumnos de entre 14 y 16 años no escolarizados; cuarto, el programa de minorías culturales, destinado a la población gitana e inmigrante; y quinto, el programa de atención a población itinerante (Rivière y Rueda 1993:30-31). La educación compensatoria se amplía en la LOGSE con los programas de Garantía Social dirigidos a la "reinserción académica (...) o profesional para todos aquellos alumnos que terminen su escolaridad obligatoria sin obtener el título correspondiente (Graduado en Educación Secundaria) y sin cualificación profesional alguna" (Cobo Suero 1994:1157)[41]. El Título V de la LOGSE dedicado a la compensación de las desigualdades en educación está dedicado en parte a la educación compensatoria en el nivel obligatorio de educación.

En 1991, tras poco menos de diez años de programas compensatorios, el 0,56% del gasto público en educación se dedica a educación compensatoria (MEC 1993)[42]. En el curso académico 83/84, 100.095 alumnos son atendidos en programas de educación compensatoria[43]. En el curso 87/88 esta cifra asciende a 295.757 alumnos atendidos en estos programas (MECa 1988)[44].

---

[41] Los programas de garantía social están regulados en la LOGSE (artículo 23.2).

[42] Cifra sin el gasto en formación ocupacional. Es muy complicado establecer comparaciones en el tiempo de este gasto, sobre todo antes de 1990, ya que las denominaciones de los conceptos presupuestarios son confusas. A partir de 1990 es cuando aparece una partida llamada educación compensatoria, lo que no quiere decir que no hubiera presupuesto para estos programas desde 1983.

[43] Incluye a los alumnos de programas de alfabetización.

[44] Son cifras que engloban a los programas del MEC y de las CCAA. Es complicado comparar estas cifras con el principio de los noventa, ya que este tipo

La *educación especial* en España si no cambia radicalmente en la época socialista al menos sí que experimenta un desarrollo notable. En 1982 el gobierno de la UCD estableció un marco para la integración social del minusválido[45]. El gobierno socialista aprueba en 1985 un Real Decreto sobre educación especial, que ya ha sido mencionado con anterioridad, que desarrolla el principio general de integración escolar. Según éste, la educación especial queda regulada en España como una parte integrante del sistema educativo (obligatoria y gratuita) y, aunque puede impartirse en centros especiales, se intenta que se imparta en centros ordinarios en clases especiales, o mejor y si es posible, en clases ordinarias. En todos los casos se proveen recursos especiales (CIDE 1988:95-101). La LOGSE ratifica las anteriores medidas. El capítulo V del Título I está dedicado en su totalidad a la educación especial. El artículo 37.3 es un buen reflejo del espíritu integrador de la educación especial socialista: "La escolarización en unidades o centros de educación especial sólo se llevará a cabo cuando las necesidades del alumno no puedan ser atendidas por un centro ordinario. Dicha situación será revisada periódicamente, de modo que pueda favorecer, siempre que sea posible, el acceso de los alumnos a un régimen de mayor integración". Si bien la integración escolar de los minusválidos no es ni mucho menos nueva con los socialistas, sino que ésta era una tendencia que venía de años atrás, durante esta época experimenta un avance importante.

En 1991 el 2,03% del gasto público en educación se dedica a educación especial. Este porcentaje era del 1,77% en 1985 (MEC 1993). En 1992 los alumnos atendidos en educación especial son 117.694, de los cuales 77.647, esto es, el 66% es alumnado de integración. En 1981, antes de los socialistas, de los 91.402

---

de programas se separan por lo menos en escuela rural, programas de garantía social y otros programas de educación compensatoria.

[45] La integración social de los minusválidos era un mandato constitucional (artículo 49). Este marco general se concretó en ese mismo año, días antes de que los socialistas asumieran el gobierno, en una regulación específica sobre educación especial.

alumnos que había en educación especial, 42.209 estaban en centros ordinarios, esto es el 46% de esos alumnos (MEC 1995 y Cobo Suero 1994: 1127)[46].

b) Factores relacionados con el tamaño del sistema educativo

El gráfico 2.3, que se muestra a continuación, compara el tamaño del sistema educativo de España en 1980 y en 1992, medido por las tasas de escolarización a partir de los 14 años.

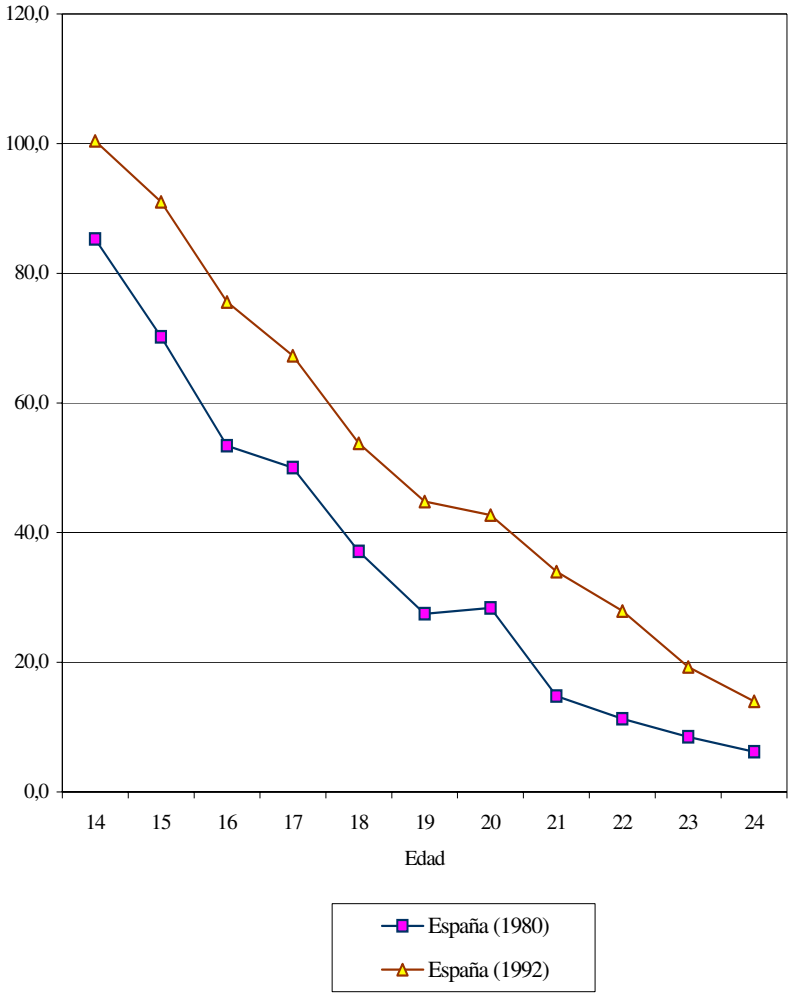
Como se observa en el gráfico, en esta década las tasas de escolarización han aumentado considerablemente. La expansión ha sido más o menos homogénea para todas las edades, incluso más importante en el caso de la educación secundaria que en el de la superior. Un 85% de los españoles que en 1980 tenían 14 años estaban escolarizados, mientras que en 1992 lo están todos. A los 16 años un 53,4% de los españoles de la España de 1980 estaban escolarizados, mientras que ese porcentaje aumenta al 75,6% en 1992. A los 18 años, estas cifras son el 37,1% escolarizados en 1980 y el 53,8% escolarizados en 1992. En el próximo capítulo comentaré las cifras que se refieren a educación superior.

De todas formas, este aumento en las tasas de escolarización del periodo socialista no supone un cambio respecto a la tendencia anterior. En 1970 la tasa de escolarización a los 14 años era del 50,5% y en 1976 del 79,9%. A los 16 años era del 29% en 1970 y del 41,6% en 1976. A los 18 años era del 14,5% en 1970 y del 32% en 1976.[47]

[46] Para la década de los setenta las estadísticas no separan a los alumnos integrados de los no integrados.

[47] Cifras del MEC en Torres Mora (1993) y Rivière y Rueda (1993).

Gráfico 2.3. Tamaño del sistema educativo en España-
Tasas de escolarización (%) por edad (1980-1992)



Fuente: OCDE (1995), INE (1983:54) y elaboración propia.

c) Factores relacionados con la financiación de la educación

La *educación privada y de élite* ha sufrido variación en la época socialista. Si atendemos a las cifras de alumnos matriculados en escuelas privadas en relación al total de alumnos matriculados, en España se pasa de un 38,2% en 1980 a alrededor de un 28% en 1992. Sin embargo, esta tendencia decreciente es la que se venía reflejando desde años anteriores; en 1975 este porcentaje era del 50%[48]. El sector privado va perdiendo progresivamente peso respecto al sector público. Ya he comentado antes que los centros privados estaban recibiendo subvenciones sin control por parte Estado al final del Franquismo y en el periodo de UCD. El cambio más importante que se produce en la época socialista para los niveles no superiores de educación no es que se reduzca el sector privado, ni que por el contrario se concedan subvenciones a la escuela privada, sino que se regule la concesión de esas subvenciones.

Con la LODE de 1985, y varios decretos que desarrollan esta ley, se pretende regular los conciertos educativos a través de los cuales los centros privados obtienen subvenciones del Estado[49]. Lo que se quiere fundamentalmente es: primero, asegurar la gratuidad de la enseñanza obligatoria, es decir, se conceden subvenciones por el coste total de la enseñanza, no subvenciones parciales; segundo, limitar las cantidades máximas que pueden cobrar los centros a las familias en contraprestación a actividades complementarias; y tercero, prohibir la discriminación en la

[48]Los datos para 1980 y 1975 son de la OCDE (1991), en Molina Mendoza y otros (1993). Los datos para 1992 son de la OCDE (1995:125).

[49] RD 2377/1985, del 18 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos; RD 2375/1985, del 18 de diciembre, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos; RD 1534/ 1986, del 11 de julio, por el que se regulan las actividades complementarias y de servicios de los centros privados en régimen de conciertos; RD 377/1993, del 12 de marzo, por el que se regula la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación secundaria (deroga el decreto de admisión de alumnos de 1985).

admisión de alumnos a través del establecimiento de unos criterios comunes con los centros públicos en casos de exceso de demanda de plazas. Por ejemplo, en el decreto de admisión de alumnos de 1985 se prohibe que los centros educativos realicen un examen de admisión, práctica que venía siendo habitual. Además, se regulan otros aspectos para igualar la calidad de los centros sostenidos con fondos públicos.

A través de la imposición de los criterios comunes de admisión de alumnos a los centros sostenidos con fondos públicos se pretende que los centros privados que reciban subvenciones no discriminen a su libre albedrío a los estudiantes en casos de exceso de demanda, sino que apliquen los mismos criterios que los centros públicos. En el periodo socialista, a partir de 1985 se da prioridad en el acceso a los alumnos de familias de renta baja y a los alumnos que vivan (o sus padres trabajen) cerca del centro educativo. El máximo de puntos que podía conseguir un alumno por renta familiar baja era igual al que podía conseguir por vivir cerca del centro educativo, cuatro puntos. Sin embargo, en 1993 el criterio de la proximidad adquiere mayor importancia respecto al de la renta. Incluso el criterio de la existencia de hermanos en el centro adquiere más importancia que el de la renta. Un alumno puede obtener hasta un máximo de cinco puntos por vivir cerca del centro educativo, y sólo un máximo de dos puntos por tener una renta familiar baja. Hasta tres puntos puede obtener por tener un hermano en el centro, a los que se debe añadir un punto por cada hermano adicional que también estudie en el centro (en el decreto de admisión de 1985 el primer hermano en el centro daba dos puntos, el segundo un punto, y los siguientes medio punto).

La LODE socialista y sus desarrollos contrastan con la LOECE del periodo de UCD. La ley de UCD no ligaba la concesión de las subvenciones a los centros privados ni a la gratuidad de la educación ni a determinados controles en términos de admisión de alumnos o del precio cobrado por actividades extraescolares[50].

[50] Ver Puelles (1986:486-490) para una descripción de la LOECE.

Debido a que en la LODE se estipula que las subvenciones se concederán a los centros privados por el total del coste de la educación para que las plazas se ofrezcan de forma gratuita, en educación obligatoria las subvenciones a la educación privada no disminuyen en el periodo socialista. Para tener una idea de la evolución de las subvenciones a la educación privada voy a mostrar datos sobre el gasto público en educación por capítulos presupuestarios en relación al gasto público total en España de 1981 a 1992.

En las tablas 2.4 y 2.5 se presentan datos sobre el gasto público en educación por capítulos presupuestarios en relación al gasto público total en España, del 1981 al 1985 en la tabla 2.4, y del 1985 al 1992 en la 2.5. Antes de analizar los resultados de estas tablas hay que hacer una salvedad. A primera vista podría pensarse que estas tablas podrían solaparse, pero esto es completamente falaz, y podría llevarnos a un error al analizar los datos. El motivo es el cambio de contabilidades. Hasta 1985 no se tiene un desglose del gasto público que incluya el gasto de las CC.LL. y el de otros ministerios por capítulos presupuestarios. Hasta esa fecha se tiene el desglose del gasto de las APE únicamente. Por ello se ha recurrido a una tabla para los años entre 1981 y 1985 con la antigua contabilidad, la tabla 2.4, y otra para los años entre 1985 y 1992 con la nueva contabilidad, la tabla 2.5. Los capítulos IV y VII son los que, en su mayor parte, corresponden a las subvenciones a las escuelas privadas. El capítulo IV refleja una parte de los gastos corrientes que se denomina "transferencias corrientes" (bien es verdad que una parte, pequeña en proporción, se destina a las transferencias a las familias, en forma de becas, ayudas al transporte, etc...), y el VII una parte de los gastos de capital que se denomina "transferencias de capital". En la tabla 2.4 se aprecia que las transferencias corrientes han aumentado considerablemente entre 1981 y 1985 (de 19,1 a 27,27%), con una leve caída del 20,15 al 18,64% entre 1982 y 1983. Las transferencias de capital también aumentaron (de 0,5 a 2,22%), con una ligera caída entre los msmos años (de 0,95 a 0,64%)[51]. En

[51] Las remuneraciones del personal (capítulo I) disminuyeron, de 67 a 57,72%, sobre todo de 1982 a 1984 (bajaron de 66,1 a 57,8 %). Las compras de bienes y

Tabla 2.4. Gasto público en educación por capítulos presupuestarios en relación al gasto público total en educación[1] en España (1981-1985)

	I[2]	II	IV	VI[3]	VII
1981	67,0	4,43	19,1	8,8	0,5
1982	66,1	4,3	20,15	8,44	0,95
1983	63,55	4,71	18,64	12,4	0,64
1984	57,8	4,4	24,7	10,9	1,9
1985	57,72	5,23	27,27	7,53	2,22

Fuentes: Presupuestos Consolidados, Boletín Oficial del Estado (BOE), en María Jesús San Segundo (1988).

Notas: 1. Se incluye al Estado y a los Organismos Autónomos Administrativos. No se incluyen los Capítulos III, VIII y IX referentes a los Gastos relacionados con las Operaciones Financieras; respectivamente, los gastos corresponden a los Intereses por los Préstamos, los Préstamos Concedidos y la Amortización de la Deuda.

2. En los Capítulos I, II y IV se recogen los Gastos Corrientes, es decir, aquellos pagos por bienes y servicios que se utilizan completamente en un año; respectivamente, los gastos corresponden a Remuneraciones del Personal, Compras de Bienes y Servicios Corrientes, y Transferencias Corrientes.

3. En los Capítulos VI y VII se encuentran los Gastos de Capital, es decir, aquellas inversiones en bienes de capital cuya utilización abarca más de un año; respectivamente, los gastos hacen referencia a Inversiones Netas Reales y a Transferencias de Capital.

la tabla 2.5 se aprecia cómo las transferencias corrientes disminuyen en el período de 1985 a 1992, de 21 a 19,1%, aunque entre 1986 y 1990 aumentan, de 20,8 a 22%. Además, las transferencias de capital disminuyen, de 0,8 a 0,5 %, aunque entre 1986 y 1987 aumentan una décima, y entre 1988 y 1990 dos[52]. El mismo tipo de datos para

servicios corrientes (capítulo II), en general, aumentaron levemente, de 4,43 a 5,23 %, y las inversiones netas reales (capítulo VI), disminuyeron ligeramente, de 8,8 a 7,53%, excepto entre los años 1982 a 1983 que aumentaron de 8,44 a 12,4 %.

[52] Las remuneraciones al personal aumentan, del 62,1 al 62,8%, aunque del 1987 al 1991 las cifras se encuentran por debajo de las de 1985. La tendencia de las compras de bienes y servicios corrientes es a aumentar (del 6,6 al 8,5%), aunque del 1988 al 1989 baja dos décimas. Las inversiones netas reales tienden a disminuir, de 9,3 a 8,7, aunque entre 1987 y 1989 aumenta del 8,8 al 13,2%, (y

1995[53], que no vienen en la tabla, confirma esta tendencia decreciente de los capítulos IV y VII. En 1995, el 17,45% del gasto público en educación corresponde a las transferencias corrientes y el 0,21% a las transferencias de capital (MEC 1998:101).

Tabla 2.5. Gasto público en educación[1] por capítulos presupuestarios en relación al gasto público total en educación en España (1985-1992)

	I[2]	II	IV	VI	VII	III,VII I,IX
1985	62,1	6,6	21	9,3	0,8	0,005
1986	62,2	7	20,8	8,9	0,6	0,007
1987	61,8	7,2	21,2	8,8	0,7	0,01
1988	59,9	7,7	21	10,7	0,5	0,04
1989	58,4	7,5	20	13,2	0,5	0,05
1990	58,2	8,1	22	10,5	0,9	0,11
1991	59	8,1	21	10,8	0,7	0,11
1992[3]	62,8	8,5	19,1	8,7	0,5	0,2

Fuentes: MEC (1993) y elaboración propia.
Notas: 1. El Gasto Público recoge el Gasto de las Administraciones Públicas Educativas o APE (el gasto del MEC y de las CCAA) y el de las CCLL, así como el de Otros Ministerios en educación. Los Presupuestos en Educación de las Universidades se han consolidado con el Gasto de las Administraciones Educativas.
2. Ver las notas de la tabla 3 para la descripción de los Capítulos Presupuestarios.
3. Las cifras del año 1992 son provisionales.

Si se toman las becas y ayudas al estudio como porcentaje de las transferencias corrientes del gasto público en educación para el período transcurrido entre 1985 y 1992 en España (como se ha dicho, las transferencias corrientes, el capítulo IV, además de contener las transferencias a las escuelas públicas, contienen las transferencias a las familias) se puede apreciar cómo han aumentado,

---

del 1990 al 1991 tres décimas). Los capítulos II, VII y IX se refieren a los gastos financieros, y aumentan del 0,005 al 0,2% en el período considerado.

[53] Datos provisionales de presupuesto liquidado.

de 7,9 a 13,3%[54], aunque disminuyeron entre 1986 y 1987, de 10,1 a 8,8 %, y 5 décimas de 1989 a 1990[55]. En conclusión, las subvenciones a centros privados pueden haber aumentado ligeramente en la época socialista, si es que no se han mantenido[56].

Esta evolución de las subvenciones a la educación privada venía de años antes. Por ejemplo, en 1975 el 8,78% del gasto público (gasto de las APE) dedicado a educación se gastaba en créditos para subvenciones a la escolaridad obligatoria. Esta cifra era del 17,59% en 1977 y del 14,2% en 1981. En 1988 es del 11,43%[57].

Independientemente de la evolución que haya seguido el volumen de subvenciones a la educación privada lo importante es que en el periodo socialista se regulan los conciertos educativos, es decir, la concesión de las subvenciones a las escuelas privadas para que éstas no discriminen.

3. El caso Francés: el *Parti Socialiste* y la igualdad de oportunidades en educación obligatoria

3.1. La política educativa en el nivel obligatorio antes de 1981: Ch. de Gaulle (1958-1969), G. Pompidou (1969-1974) y V. Giscard d'Estaing (1974-1981) Presidentes de la República

La IVª República asistió a un aumento en la escolarización, sobre todo en la educación pública, y en el presupuesto dedicado a educación. Entre 1945/46 y 1959/60 la tasa de escolarización de los jóvenes entre los 12 y los 15 años pasó del 20,5% al 45,7%. El incremento fue mayor en la enseñanza pública que en la privada.

[54]Del 1985 al 1988 otros capítulos presupuestarios se hacían cargo de becas y ayudas al estudio en una proporción muy pequeña.

[55] Datos del MEC (1993). En 1995 las becas suponen un 12,4% de las transferencias corrientes, según el presupuesto inicial de este año (MEC 1997:59).

[56] Según datos de Bandrés (1993) entre 1980 y 1990 el gasto en subvenciones a centros privados como porcentaje del PIB aumenta (en primaria de 0,33% en 1980 a 0,36% en 1992, y en secundaria de 0,02% en 1980 a 0,12% en 1990).

[57] Cifras del MEC (1993; 1988).

Por ejemplo, el aumento de los estudiantes del primer ciclo de secundaria pública fue mayor que el de los de la privada; en 1950/51 había 197.900 estudiantes en centros públicos y 134.000 estudiantes en centros privados, en 1959/60 había más del doble en centros públicos que en centros privados (458.500 estudiantes en centros públicos y 201.000 en centros privados). El presupuesto dedicado a educación se incrementó en respuesta al aumento en la escolarización. De 1952 a 1958 el gasto en educación como porcentaje del gasto público aumentó del 7,4% al 10,2% (Robert 1993: 11-37).

Sin embargo, al comienzo de la Vª República en 1958, con Ch. de Gaulle como Presidente, el sistema educativo francés adolecía de problemas, sobre todo, aunque no exclusivamente, desde el punto de vista de la igualdad. Era un sistema dividido, dual; con una vía sin prestigio para las masas, y otra vía reconocida para las élites, vías completamente separadas. La selección para entrar en la vía prestigiosa ocurría cuando los alumnos eran muy jóvenes. En la vía no prestigiosa, lo que se llamaba la escuela primaria, después de que obtuvieran *el Cerfiticat d'Études Primaires* los alumnos continuaban la educación primaria superior en las *Écoles Primaires Supérieures* (EPS) o en los *Cours Complementaires*[58]. En la vía prestigiosa los alumnos ingresaban en los *lycées* donde cursaban toda la educación antes de ir a la universidad. Las familias con más recursos económicos mandaban a sus hijos a los seis años a los *lycées*, mientras que los hijos del resto de las familias iban a la escuela primaria a esa edad[59]. A los 11 años los alumnos de las escuelas primarias tenían la única oportunidad de cambiarse de vía, de ir al *lycée* a continuar su educación. En el caso de que no se presentaran o no aprobaran este examen, estos alumnos continuaban en educación primaria superior hasta

[58] Había también una especie de *collèges*, instituciones municipales similares, aunque menos prestigiosas, que los *lycées*. Con el paso del tiempo los *collèges* fueron progresivamente asociados a las EPS.

[59] En 1932 se abolieron las tasas en los *lycées*, sin embargo, la educación recibida en el *lycée*, desde el principio, estaba orientada hacia la consecución de estudios superiores sin ninguna orientación profesional, lo que desmotivaba a los estudiantes de clase trabajadora (Cohen 1978:12-13).

conseguir su certificado o iban a programas cortos con orientación más profesional (cursos complementarios). Muy pocos estudiantes superaban el difícil examen de acceso que les transfería a los *lycées*. Además, era el profesor el que decidía quién se presentaba al examen y quién continuaba en la escuela primaria (Prost 1990)[60].

Es en la Vª República, bajo Presidentes de la República conservadores, cuando se van a producir transformaciones importantes hacia la comprensividad del sistema educativo[61]. A partir de 1958, con de Gaulle como Presidente, la primera reforma, la primera de numerosas reformas de la estructura del sistema educativo, fue en 1959. Esta reforma, la llamada Ley Debré-Berthoin y un par de decretos que la siguieron, creó una educación común hasta los 10 años y un ciclo de observación común a partir de esa edad de dos años, en sexto y quinto[62] de secundaria. Además, la edad a la que terminaba la educación obligatoria se alargó de los 14 a los 16 años. En este periodo de observación, sin embargo, desde el segundo semestre del primer año se introdujo una división en dos ramas educativas, la "clásica" y la "moderna". Además, el ciclo de observación, al igual que la "educación común" tenía lugar en instituciones separadas, en las escuelas primarias (luego EPS), en los *lycées* y en los cursos complementarios, llamados colegios de educación general o *Collèges d'Enseignement Général* (CEG). Se idearon clases

[60] El libro *El Primer Hombre,* relato autobiográfico de Albert Camús, contiene una parte muy gráfica en la que se describe la experiencia de un chico de clase trabajadora en el sistema educativo francés (Argelia). Una de las cosas más impresionantes que describe es el papel tan importante que tiene el profesor de escuela primaria en la orientación de los alumnos.

[61] Durante la época del Frente Popular, a mediados de los años 30, se produjeron intentos de integrar la educación primaria superior en los *lycées*, esto es, la rama no selectiva en la selectiva (Prost 1990: 38-39 y 46, y Leclerq 1993). En 1941, bajo el gobierno de Vichy, el ministro de educación Carcopino promulgó una medida importante para transformar las EPS en "*collèges* modernos" e integrarlos en la educación secundaria (Prost 1990:42).

[62] En el sistema educativo francés la educación secundaria inferior consta de sexto a tercero, siendo el sexto el curso más bajo y tercero el más alto (las edades normales de los alumnos en estos cursos son 11 años en sexto y 14 en tercero).

"pasarelas" para cambiar de tipo de institución. El examen para pasar de la escuela primaria al *lycée* fue abolido. La orientación al final del periodo de observación dependía de los profesores. En 1963, con la reforma Fourchet, se creó la educación secundaria inferior comprensiva que atrasó el momento de la orientación decisiva en dos años. Entre el ciclo de observación, de sexto y quinto, y la decisión de orientación en segundo (el primer año de educación secundaria superior, a los 15 años), cuarto y tercero constituían un ciclo de orientación. Estos dos ciclos, el de observación y el de orientación, tenían lugar uno detrás del otro en centros autónomos, aunque había diferencias entre los CEG que estaban adscritos a las escuelas primarias, y los nuevos *collèges* de educación secundaria o *Collèges d'Enseignement Secondaire* (CES) que formaban parte de la educación secundaria. Los CES tenían cuatro ramas: clásica, moderna larga, moderna corta y otra para estudiantes con dificultades. Los CEG sólo tenían las tres últimas ramas.

La unificación definitiva de la educación obligatoria llegó con la Ley Haby en 1974, con Giscard d'Estaing como Presidente, que significó el final de un proceso de unificación que empezó en 1963 y que abolió en gran medida la división del *collège* en ramas educativas según la habilidad de los alumnos (el *tracking*), por lo menos en teoría y no siempre en la práctica. De 1963 a 1975 los alumnos fueron progresivamente siendo separados por niveles educativos; la educación primaria en *écoles élémentaires* (escuela elemental o básica), la educación secundaria inferior en CEG y CES, cada vez más similares, y la educación secundaria superior en los *lycées*. La ley de 1975 unificó los CEG y los CES, aboliendo cualquier distinción entre ellos, y convirtió a ambos en simples *collèges* (centros donde se estudia la educación secundaria inferior) (Robert 1993; Prost 1990).

El periodo de la Vª República anterior a los socialistas fue, al igual que la IVª República, un periodo de aumento de la escolarización. La tasa de escolarización de la población de 2 a 22 años era del 66,2% en 1960, del 70,1% en 1970, del 74,1% en 1975 y del 76,1% en 1980. Si en 1958 la tasa de escolarización en

educación secundaria inferior era del 83,7%, en 1968 era del 90,4%, y en 1975 del 96,6%[63]. En este periodo el gasto público en educación también aumentó, excepto en la segunda mitad de los años setenta. El gasto público en educación, descontando el nivel superior, en porcentaje del PIB pasó del 2,3% en 1960 al 3,1% en 1965 y al 3,2% en 1970[64]. El gasto total en educación como porcentaje del PIB pasó del 5,5% en 1970 al 5,6% en 1975 y al 5,1% en 1980 (OCDE 1992).

Al final de la IVª República, en los años cincuenta, el sector privado de la educación estaba en crisis, fundamentalmente como consecuencia de la escasez de profesores de las órdenes religiosas (la mayoría de las escuelas privadas eran religiosas) y de los altos costes que suponía para esas escuelas privadas el pago de salarios a los profesores laicos[65].

La primera y más importante reforma en este campo de la Vª República es la Ley Debré de 1959, realizada poco después de que de Gaulle fuera nombrado Presidente. Esta ley dio la posibilidad a los centros privados de asimilarse al sector público. Para ello se especificaron dos tipos de contratos: el contrato de asociación (*le contrat d'association*) y el contrato simple (*le contrat simple*). Las diferencias entre los dos tipos de contratos tenían que ver con la cantidad de subvención y con la regulación que iba asociada a esa subvención. El contrato de asociación implicaba un volumen mayor de subvenciones y a la vez mayor regulación del Estado que el contrato simple. En las escuelas "asociadas" los profesores estaban bajo el control directo del Estado y las escuelas debían de responder a una "necesidad educativa reconocida". En las escuelas bajo ambos tipos de contratos los padres tenían que pagar una matrícula, que era mayor en las escuelas con el régimen de

[63] Cifras del Ministerio de Educación Nacional o MEN (Robert 1993: 51 y 224).

[64] Cifras del MEN (Robert 1993:113).

[65] Y esto a pesar de la Ley Marie en 1951 que posibilitó el que los alumnos de las escuelas privadas obtuvieran becas (*bourses d'enseignement général*), y de la Ley Barangé también en 1951, que introdujo subvenciones educativas a las escuelas privadas o *allocations scolaires*, aunque éstas dependían del número de estudiantes que tuvieran cada año.

contrato simple que en las asociadas, ya que en estas últimas el Estado imponía un límite máximo de matrícula. En esa ley se declaraba que el segundo tipo de contratos, los contratos simples, debían ir desapareciendo progresivamente. Esto no ocurrió. Muy al contrario, en 1971, bajo la presidencia de Pompidou, el contrato simple incluso se promovió. La culminación de este proceso vino de la mano de la Ley Guermeur en 1977, ya con Giscard d'Estaing en la presidencia, que incrementó las subvenciones a las escuelas privadas y debilitó el control del Estado hacia las escuelas que recibían subvenciones[66]. De hecho entre 1975 y 1980 las subvenciones a la educación privada como porcentaje del gasto público en educación aumentaron, del 11,7% al 12,4% (EURYDICE 1992:46). La educación privada en Francia tenía, sin embargo, poco peso respecto a la pública. En 1975 el 19,2% de los alumnos estaba matriculado en escuelas privadas, en 1980 esta cifra suponía el 18,7% (OCDE 1991).

3.2. El PS y la igualdad en educación obligatoria

El *Parti Socialiste* llegó al poder en Francia en 1981, consiguió tanto la presidencia de la República como, inmediatamente después, el gobierno en Francia. Aunque la llegada de los socialistas al poder auguraba grandes cambios en materia de educación lo cierto es que esto no fue así. Básicamente lo que ocurrió fue que, sobre todo al principio del periodo, fracasaron varios planes de reforma de la educación que querían realizar. Fracasó, por ejemplo, un proyecto de asimilación de las escuelas privadas al sector público preparado, e incluso discutido, en 1983, el proyecto de Ley sobre educación privada[67]. Se aprobaron, sin embargo, algunas leyes que tenían relación con la igualdad en educación obligatoria: la *Loi de Programme sur*

[66] Ver Savary (1985:35-42) y Monchambert (1993).

[67] Proyecto de Ley adoptado por el Consejo de Ministros el 18 de mayo de 1984 y presentado a la Asamblea Nacional (Allaire y Frank 1995:821-836).

l'Enseignement Technologique et Professionnel[68] en 1985 regulaba la educación técnica y profesional, y la *Loi d'Orientation sur l'Éducation*[69] en 1989 regulaba el conjunto del sistema educativo. Hubo algunas regulaciones menores en diversos campos que tienen relación con la igualdad de oportunidades, por ejemplo en educación compensatoria, que enseguida veremos.

La política de educación compensatoria, regulada en varias circulares[70] en 1981 y 1983, que dotaba de recursos extra a escuelas situadas en zonas deprimidas con necesidades educativas especiales (Zonas de Educación Prioritaria o ZEP), supuso uno de los primeros pasos del nuevo gobierno. La ley que reguló las enseñanzas técnicas y profesionales de 1985, también llamada Ley Carraz por su Secretario de Estado para este tipo de enseñanzas, junto con el decreto de regulación general del *baccalauréat* profesional, fomentó la educación secundaria profesional poniéndola al nivel de los otros tipos de educación, general y tecnológica, al crear el *baccalauréat* profesional. Además esta ley fomentó las oportunidades para cambiarse entre los diferentes tipos de educación secundaria, entre la enseñanza general, técnica y profesional, concediendo así segundas oportunidades. Sin embargo, esta ley no sólo fomentó la educación profesional en la educación secundaria postobligatoria, sino que de hecho hizo que la diversificación educativa se extendiera a los últimos años de la secundaria obligatoria, en el nivel del *collège*. Finalmente, la Ley de Orientación de 1989, que regulaba todo el sistema educativo, concedió mayor libertad a los estudiantes para tomar opciones

---

[68] Ley de programación de la educación tecnológica y profesional. Ley 85/1371 del 23 de diciembre.

[69] Ley de Orientación de la educación. Ley 89/489 del 10 de julio.

[70] *Circulaire 81/238 du 1er juillet 1981 relative aux zones prioritaires* (Circular 81/238 del 1 de julio de 1981 relativa a las zonas prioritarias), y *Circulaire 82/128 du 19 mars 1982 relative à la conception et mise en oeuvre de projets dans les zones connaisant des difficultés scolaires et dans les établisements à la recherche d'une vie éducative nouvelle* (Circular 82/128 del 19 de marzo de 1982 relativa a la concepción y puesta en marcha de proyectos en las zonas con dificultades escolares y en los centros que buscan una vida educativa nueva).

educativas en la educación secundaria, sobre todo en la primera, y más importante, decisión entre ramas educativas o tipos de educación.

Como con el caso español, a continuación voy a analizar la política educativa del PS francés en el nivel obligatorio en detalle, es decir, utilizando para ello los instrumentos de política educativa relevantes desde el punto de vista de la igualdad, los relacionados con la organización, el tamaño y la financiación de la educación obligatoria. Analizaré el periodo de 1981 a 1993, teniendo en cuenta que entre 1986 y 1988 gobernó la derecha en "cohabitación" con el Presidente de la República socialista y que el PS sólo disfrutó de mayoría absoluta parlamentaria de 1981 a 1986. Intentaré comparar este periodo, en la medida de lo posible, con la década de los setenta, a grandes rasgos la presidencia de Pompidou (1969-1974) y, sobre todo, la de Giscard d'Estaing (1974-1981).

a) Factores relacionados con la organización del sistema educativo

El *momento de la primera decisión educativa,* es decir, la edad a la que los alumnos deben decidir si optan por una vía académica o profesional no cambia durante el periodo socialista. El sistema regulado en la Ley Haby de 1975 es el que, en general, se mantuvo. Tanto antes de llegar los socialistas al poder como al dejarlo, los alumnos deben tomar la decisión en cuarto de *collège*, es decir, en el tercer año de la educación secundaria obligatoria, cuando normalmente tienen 14 años. Los alumnos se encuentran en ese momento en un ciclo de orientación que está dividido en clases distintas de educación general y tecnológica. Este ciclo, sin embargo, ofrece a todos los alumnos las mismas oportunidades de orientación al final de la educación obligatoria (a los 16 años, normalmente), aunque las clases difieren en sus contenidos. En el último año de la educación obligatoria, a los 15 años, los alumnos están en los diferentes *lycées*. De hecho los alumnos desde 1980 a

1991 fueron progresivamente tomando la primera decisión sobre la rama educativa no a los 14 años, sino a los 13, en tercero de *collège* o el cuarto año de este nivel educativo (MEN 1993:55).

El informe *Pour un collège démocratique*[71] de 1982, que fue encargado al famoso pedagogo francés Louis Legrand por el Ministro de educación Alain Savary, incluía la propuesta de posponer la edad de esta primera decisión sobre la orientación educativa a los 16 años, edad en la que termina la secundaria obligatoria, aunque a los 14 los alumnos tenían la oportunidad de elegir diferentes asignaturas. Este informe no fue aplicado, sin embargo[72].

Respecto a *cómo es el tracking* ocurre algo parecido, no hay modificación en el periodo socialista. En el sistema educativo que configuró la Ley Haby de 1975 los estudiantes de educación secundaria postobligatoria, los de *lycée*, están en distintos centros según el tipo de educación que cursen. Pueden estar, por lo tanto, en un *lycée* general o tecnológico o en uno profesional. Incluso en el último año de educación obligatoria, a los 15 años, los estudiantes ya se dirigen a estos dos tipos de centros según la rama educativa que hayan elegido, aunque al final de la educación obligatoria, a los 16 años, deben decidir en qué tipo de educación desean continuar[73].

En lo que se refiere a las *oportunidades* de cambiar de rama educativa en secundaria, o lo que es lo mismo, la rigidez del

---

[71] Por un *collège* democrático (publicado en 1982 por el MEN).

[72] Lo que ocurrió realmente es que A. Savary suscribió el informe pero declaró que su aplicación debía ser decidida por las autoridades locales, que en realidad el informe era una recomendación pero no una imposición. La siguiente cita de su declaración sobre los *collèges* el 1 de febrero de 1983 a raíz de la publicación del informe Legrand ilustra muy bien este punto: "Sin embargo, me parece útil señalar que esta organización, compleja, requiere de forma imperativa una formación, el trabajo colectivo de los profesores y un seguimiento paciente y metódico de los alumnos. Me gustaría también decir que este *no es un nuevo dogma del Ministerio*, que se pueden adoptar *otras soluciones en función de las realidades locales*, con la condición expresa de no reconstituir ramas segregativas" (el énfasis es mío) (en Barreau et al. 1998).

[73] El informe Legrand también señalaba la necesidad de que los estudiantes terminaran en el *collège* la escolaridad obligatoria.

tracking, tampoco hay mucho cambio en el periodo socialista. En el anterior sistema definido por la Ley Haby de 1975 se ofrecían determinadas oportunidades en este sentido, oportunidades que se mantienen tras el periodo socialista. Las oportunidades que se ofrecen son básicamente que el certificado que se obtiene al final de la educación obligatoria (*diplôme national du brevet*) conceda las mismas oportunidades para continuar independientemente de la rama elegida anteriormente. La educación secundaria postobligatoria profesional, fundamentalmente la de los *lycées* profesionales, permite la incorporación de los estudiantes al acabarla al penúltimo año de *lycée* general o tecnológico.

Tanto la Ley Carraz como la Ley de Orientación señalan la importancia que tiene este tipo de oportunidades, bien de "pasarelas" o bien de oportunidades de vuelta al sistema educativo. Para el nivel de *lycée* el artículo 11 de la Ley Carraz señala: "El paso de alumnos de la educación general y tecnológica hacia la educación profesional y de la educación profesional a la educación general y tecnológica es posible según las estructuras pedagógicas apropiadas". La Ley de Orientación en un informe anexo hace declaraciones de intenciones similares: "(...) el *lycée* está organizado en formaciones diversificadas generales, tecnológicas o profesionales relacionadas entre ellas por pasarelas". Este mismo informe anexo a la ley, refiriéndose a los que se salen del sistema educativo en educación secundaria, señala que "la posibilidad de un retorno siempre queda abierta". En el artículo tercero de esta ley se señala que "(t)odo alumno que al terminar la escolaridad obligatoria no haya obtenido un nivel de formación reconocida debe poder continuar estudiando con el fin de alcanzar un nivel. El Estado preverá los medios necesarios, en el ejercicio de sus competencias, para la prolongación de la escolaridad que se desprende".

Los *mecanismos de selección de alumnos* en secundaria se han modificado ligeramente en el periodo socialista. En el periodo socialista los procedimientos de selección de alumnos para niveles superiores o más prestigiosos de educación se hacen menos objetivos, es decir, se hacen depender más de la decisión de

alumnos y/o de su familia, más que de los resultados escolares y de la decisión de los profesores. Esta era una leve tendencia que venía sucediendo en el sistema educativo francés que se consolidó en la Ley de Orientación en 1989. En la situación anterior la decisión de orientación del alumno en secundaria, fundamentalmente en el nivel del *collège* y en el momento del paso al *lycée*, a la educación secundaria postobligatoria, era tomada fundamentalmente por los profesores (por el consejo de clase o *conseil de classe*) mientras que el alumno o su familia no tenían casi ninguna voz en esa decisión. El artículo 8 de la ley señala que el alumno y/o su familia tienen el derecho a decidir la orientación educativa. Si esta decisión es contraria a lo que propone el consejo de clase (los profesores), será el director del centro el que tome la decisión considerando todas las posiciones. De esta forma, aunque esta ley da el derecho de orientación al alumno, limita en cierto sentido este derecho.

En 1981 y 1982 dos circulares, que ya han sido nombradas, del Ministerio de educación crearon los programas de *educación compensatoria* en determinadas zonas denominadas *Zones d'Éducation Prioritaire* o ZEP. Las zonas son localizadas por diversos indicadores de retraso educativo y por tener una alta proporción de población extranjera o no francófona escolarizada o por escolarizar[74]. Se consideraba que las escuelas localizadas en estas áreas tenían necesidades especiales y se les daba a través de estos programas recursos extra. Este tipo de programas no existía antes de que los socialistas llegaran al poder.

Aunque la política compensatoria fuera configurada a través de regulaciones menores, circulares fundamentalmente, al menos durante el periodo del Ministro Savary de 1981 a 1984 hubo un intento de fomentar este tipo de programas, lo que no sucedió a partir de que Savary dejara de hacerse cargo de educación. Cuando en 1984 Jean-Pierre Chevènement reemplazó a Savary al frente del Ministerio de educación esta política fue abandonada

[74] Ver circular 81/238 del 1 de julio relativa a las zonas prioritarias.

(Peignard y Van Zanten 1998:70)[75]. Después de la cohabitación, en 1988, con Lionel Jospin al mando del MEN, se intentó que estos programas adquirieran importancia en la política educativa socialista. Sin embargo, esto no fue así y la importancia que adquirió esta política fue mucho más retórica que práctica. La Ley de Orientación de 1989 no incluye directamente una mención a las ZEP. Lo hace su informe anexo: "Las medidas tomadas en las zonas de educación prioritaria deben ser desarrolladas".

Entre 1981 y 1994 el número de ZEP se incrementó entre 1981 y 1994 de 0 a 558, correspondiendo el mayor incremento al periodo Savary de 1981 a 1984 cuando 363 ZEP fueron creadas[76].

La *educación especial* sufre alguna variación en la época socialista. La Ley de orientación a favor de las personas minuválidas de 1975 había definido el marco general de la integración escolar de los minusválidos. En su artículo primero señala el principio general de acceso de los minusválidos a los centros educativos ordinarios. Sin embargo, la política precisa de integración escolar viene definida en dos circulares publicadas entre 1982 y 1983. La integración se entiende como el paso de un joven minusválido de una estructura educativa a otra menos especializada, con la condición de que se doten ayudas y apoyos específicos en función de su estado. Es decir, se requiere un apoyo individualizado para conseguir esta integración escolar (Plaisance 1996). En la parte uno y en el informe anexo a la Ley de Orientación de 1989 se enfatiza este principio de integración.

Desde 1975 los alumnos de educación especial en primaria están continuamente disminuyendo. Si en el curso 1975-76 eran 141.007 alumnos en la educación pública y privada, en 1980-81 eran 95.484 y en 1993-94 son 52.194 alumnos. Los alumnos en educación especial en secundaria, por el contrario, aumentaron en la década de los setenta y luego se mantuvieron en el mismo nivel. Si en el curso 1970-71 eran 24.101 alumnos en secundaria en 1980-81 aumentaron a 123.073, manteniéndose en 120.723

[75] René Monory, el Ministro de educación conservador del periodo de cohabitación, también ignoró este tipo de programas (Ambler 1996:218).

[76] Cifras de MEN (1995) y Peignard y Van Zanten (1998:70).

alumnos en 1993-94. Los minusválidos de educación primaria pública integrados en centros ordinarios suponían un 19,6% del total en 1982-3, cifra que aumenta levemente al 22,5% en 1994-95[77]. Dentro de los alumnos "no integrados" los hay de dos tipos: los que están en centros específicos de educación especial, que desde 1975 suponen un porcentaje muy bajo del total, y los que están en clases especiales dentro de centros ordinarios. Estos últimos suponían el 89,9% del total de alumnos en educación especial pública en 1975. Este porcentaje aumentó al 93,5% en 1980 y se mantuvo en este nivel hasta 1993, año en que es del 95% (MEN 1995:67; 119, y MEN 1984b:109).

El gasto público dedicado a educación especial como porcentaje del gasto público en educación se mantiene en un nivel similar entre 1981 y 1995. En 1981 el 2,33% del gasto en educación se dedicaba a educación especial. Este porcentaje era del 2,39% en 1985 y del 2,4% en 1988. En 1995 el 2,62% del gasto público se dedica a educación especial. Esta evolución ligeramente ascendente era continuación de los setenta; en 1974 el 1,91% del gasto en educación se dedicaba a educación especial (MEN 1990:77-8; MEN 1995:261).

b) Factores relacionados con el tamaño del sistema educativo

La expansión del sistema educativo fue uno de los objetivos más importantes de los socialistas, sobre todo desde que Chevènement en 1984 se hiciera cargo del Ministerio de educación. Nada más tomar el cargo Chevènement anunció que quería que el 80% de los alumnos de una cohorte de edad alcanzaran el nivel del *baccalauréat*. En un informe presentado al

[77] Este tipo de alumnos no están incluidos en las cifras anteriores de minusválidos escolarizados, ya que sólo lo están los que asisten a centros especiales o a clases especiales en centros ordinarios. El total significa entonces los minusválidos de educación especial, tanto en centros especiales como en clases especiales de centros ordinarios, como los alumnos integrados en clases ordinarias de centros ordinarios.

anterior ministro en 1983, Savary, por el famoso historiador Antoine prost, *Les lycées et leus études au seil du XXIème siècle*[78], se proponía como deseable el objetivo de que el 80% de una cohorte de edad alcanzara la educación secundaria postobligatoria. Chevènement tomó esta idea aunque cambiando educación secundaria postobligatoria por el nivel del *baccalauréat*, lo que no era lo mismo pues no toda la educación secundaria postobligatoria desembocaba en el *baccalauréat*; normalmente los estudios profesionales no lo hacían, tan solo los generales o tecnológicos. Este objetivo, o alguno similar pero de la misma naturaleza expansionista, fue aceptado por los siguientes ministros de educación, tanto conservadores como socialistas. El tercer artículo de la Ley de Orientación de 1989 señala que la nación tiene el objetivo de conducir al total de una cohorte de edad, por lo menos, al nivel de educación profesional corto[79] y al 80% de la cohorte al nivel del *baccalauréat*.

El gráfico 2.4 muestra las tasas de escolarización francesas por edad, de los 14 a los 24 años, en 1982 y en 1993.

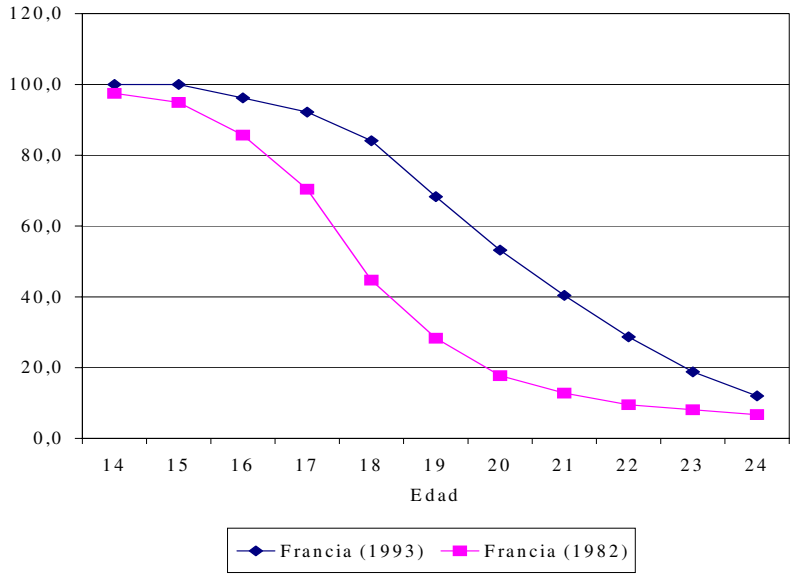
Tal y como se observa en el gráfico 2.4 en esta década las tasas de escolarización han aumentado mucho. Esta expansión ha sido impresionante entre los 18 y los 20 años. A los 14 y 15 años todos los jóvenes están escolarizados en 1993, lo que no sucedía en 1982. En 1982 el 85,7% de los jóvenes de 16 años estaban escolarizados, en 1993 este porcentaje aumenta al 96,2%. En 1982 el 44,7% de los jóvenes de 18 años están escolarizados, en 1993 este porcentaje aumenta al 84,1%. En el próximo capítulo comentaremos las tasas de escolaridad de la educación superior, así como la composición por ramas educativas de la escolaridad en secundaria postobligatoria, que es muy importante para comprender esta expansión.

---

[78] Los *lycées* y sus estudios en el umbral del siglo XXI (publicado por el MEN en 1983).

[79] CAP (*Certificat d'Aptitude Professionnelle*/Certificado de aptitud profesional) o BEP (*Brevet d'Études Professionnelles*/Certificado de estudios profesionales), que duran cerca de dos o tres años.

Gráfico 2.4. Tamaño del sistema educativo en Francia-Tasas de escolarización (%) por edad (1982-1993)



Fuente: MEN (1984:19; 1993:23) y elaboración propia.

La expansión educativa de este periodo no es nueva. Ya he comentado en el apartado anterior que en la década de los setenta la escolarización no cesa de aumentar. De hecho, si la proporción de estudiantes en la población de 2 a 22 años era del 72,7% en 1970-71, esta proporción aumentó al 79,8% en 1980-81, y al 86% en 1990-91 (en 1993 es del 88,7% de estudiantes) (MEN 1995:21).

C) Factores relacionados con la financiación de la educación

La *educación privada* se mantuvo en el mismo nivel en el periodo socialista. Si en 1975 el 19,2% de los alumnos estaban matriculados en escuelas privadas, en 1980 este porcentaje era del 18,7%, y en 1992 del 18% (OCDE 1991; 1995). Poco después de llegar al gobierno el Ministro de educación, Savary, como ya he comentado, intentó aprobar una ley sobre educación privada. El proyecto preparado en 1983 y aprobado por el Consejo de Ministros en 1984 incluía una regulación más fuerte de las escuelas privadas que recibían fondos del Estado. En 1984 el Presidente de la República, François Mitterrand, retiró el proyecto, que estaba siendo discutido en la Asamblea Nacional. Este proyecto, por lo tanto, no vio la luz. Este proyecto suponía un control mayor por parte de Estado de las escuelas privadas que recibieran subvenciones públicas, aboliendo el contrato simple de la Ley Debré y dejando al contrato de asociación como el único posible. Recordemos que el contrato de asociación suponía una regulación por parte del Estado mayor que el contrato simple. El control del Estado sobre las escuelas asociadas se incrementaba notablemente en el proyecto Savary con respecto a la Ley Debré. Este contrato de asociación suponía, según el proyecto, un límite en el pago de matrícula por parte de las familias de los alumnos y criterios de admisión de los alumnos a los centros privados iguales a los públicos, aunque éstos no son definidos claramente. A partir de la retirada de este proyecto este tema no volvió a plantearse. Era un proyecto, sobre todo después de ser enmendado en la AN, fuertemente estatalista. Entre otros aspectos, requería que las escuelas privadas tuvieran más de la mitad de los profesores funcionarios[80].

En la tabla 2.6 muestro la proporción de alumnos de la educación privada que está en escuelas bajo contrato de asociación, bajo contrato simple y fuera de contrato.

[80] Véase Visse (1995) para una descripción de la cuestión de la educación privada en Francia.

Tabla 2.6. Porcentaje de alumnos en escuelas privadas por tipo de contrato respecto al total de alumnos en educación privada en Francia (1982-1994)

	Educación primaria			Educación secundaria		
	C. asociación	C. simple	Sin contrato	C. asociación	C. simple	Sin contrato
1982/83	36%	63%	1%	92,3%	0,1%	7,6%
1994/95	60,1%	38,3%	0,6%	97,5%	0%	2,5%

Fuente: MEN (1995:49; 1984b:61) y elaboración propia.

Como se aprecia en esta tabla, los contratos de asociación van ganando terreno con respecto a los contratos simples. Si en 1982 el 36% de los alumnos que cursaban la educación primaria en centros privados estaba en escuelas bajo contrato y 63% de estos en escuelas bajo contrato simple, en 1994 cambia la situación radicalmente y el 60,1% de los alumnos que cursan la educación primaria en centros privados están en escuelas asociadas y el 38,3% en escuelas bajo contrato simple. En secundaria no hay gran cambio pues casi todas las escuelas estaban ya en régimen de contrato de asociación. Aunque los socialistas no consiguieron un mayor control de las escuelas asociadas en un texto legislativo lo que sí ocurrió es que el contrato simple fue disminuyendo en relación con el de asociación. Es decir, se fue poco a poco cumpliendo lo que estipulaba la ley Debré, que desaparecieran los contratos simples.

Las subvenciones a la educación privada como porcentaje de los gastos públicos corrientes para la enseñanza se mantienen, e incluso bajan, entre 1980 y 1995. En 1980 el 12,4% de este gasto se dedicaba a las subvenciones a la educación privada, en 1988 este porcentaje se mantuvo en el 12,5% y en 1995 baja al 11,36%. Aunque las diferencias no son muy grandes en los setenta, la tendencia de las subvenciones a la educación privada fue ligeramente al alza; en 1975 el 11,7% de los gastos corrientes públicos se dedicó a subvenciones a la enseñanza privada (EURYDICE 1992:46; MEN 1995:261).

4. La política educativa de los socialistas en educación obligatoria en España y en Francia: dos caminos diferentes

El PSOE en España realizó una política educativa en relación con la igualdad en educación obligatoria de carácter socialdemócrata, en el sentido en el que ha sido definida en el primer capítulo. Recordemos que en educación obligatoria el modelo socialdemócrata suponía fundamentalmente la comprensividad o ausencia de *tracking*, la educación

compensatoria y de integración de minusválidos, y la gratuidad en la educación pública o, si lo anterior era imposible, educación privada subvencionada y a la vez regulada para que no sea discriminatoria, ni por el precio ni por el acceso. El diseño de la política educativa en este nivel en España en la época socialista contrasta con el de la década anterior, en la que finaliza el régimen Franquista y gobierna la UCD. Los socialistas cambiaron el diseño de la política educativa en relación con la igualdad en educación obligatoria que se venía haciendo en España por los gobiernos conservadores que les precedieron en el poder. Aunque todos los sistemas educativos, el español entre ellos, presentan muchos elementos de continuidad e inercia y son muy difíciles de transformar en poco tiempo, los socialistas en España modificaron ciertos aspectos con criterios socialdemócratas de política educativa en relación con la igualdad en educación obligatoria.

Los principales cambios de carácter socialdemócrata que llevaron a cabo los socialistas en España en educación obligatoria fueron los siguientes: Primero, los socialistas en España aumentaron la escolaridad obligatoria de los 14 a los 16 años, y al mismo tiempo retrasaron el comienzo del *tracking,* haciendo la educación obligatoria más comprensiva; segundo, los socialistas crearon y fomentaron unos programas de educación compensatoria que no existían antes de su llegada. Además, desarrollaron la integración de minusválidos en las escuelas ordinarias; tercero, los socialistas regularon la concesión de subvenciones a la educación privada de forma que ésta fuera básicamente impartida de forma gratuita y sin discriminación en el acceso.

El PS en Francia realizó una política educativa en relación con la igualdad en educación obligatoria de carácter republicano, en el sentido en el que ha sido definida en el primer capítulo. Recordemos que en educación obligatoria el modelo republicano suponía fundamentalmente algo de *tracking* al final de la educación obligatoria y la gratuidad en un sistema público de educación. La política educativa del PS en Francia en relación con la igualdad en educación obligatoria presentó un mayor grado de continuidad respecto a la que realizaron los gobiernos

conservadores en la década anterior, bajo Pompidou y Giscard d'Estaing, que lo que ocurrió en España. En definitiva, los socialistas franceses al principio realizaron un pequeño intento socialdemócrata en educación obligatoria, que coincidió con el Ministerio de Savary de 1981 a 1984, que poco después fracasó, continuando a partir de entonces con una política basada en criterios republicanos que hizo que ésta no cambiara substantivamente respecto al periodo anterior conservador.

El fracasado intento socialdemócrata en educación obligatoria se reflejó fundamentalmente en tres aspectos: Primero, el informe Legrand que quería hacer la educación obligatoria más comprensiva no fue aplicado y Francia continuó con *tracking* en los dos últimos años de educación obligatoria e incluso separación en diferentes escuelas en el último año, a los 15 años; segundo, los programas de educación compensatoria creados a través de circulares fueron desatendidos al dejar Savary el Ministerio de educación; tercero, el proyecto de ley de educación privada, que suponía un mayor control de las escuelas privadas que recibían fondos públicos, tuvo que ser retirado.

Hubo un aspecto que sí cambió, aunque no precisamente en este experimento inicial. La orientación de los estudiantes hacia educación general o profesional pasó de ser más objetiva, es decir, basada en la decisión de los profesores dependiendo de los resultados educativos de los alumnos, a ser más subjetiva, es decir, basada en la decisión de los alumnos y /o su familia. Sin embargo, ya hemos visto que este derecho a la libertad de orientación del alumno quedó limitado en el caso de que hubiera discrepancias entre el alumno y/o la familia y los profesores, ya que se concedía al director del centro la última palabra.

Después de este fracaso, los socialistas pusieron mucho énfasis en la expansión educativa, aunque profundizaré más en ello en el próximo capítulo.

CAPÍTULO TRES

LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL PSOE Y DEL PS: EDUCACIÓN POSTOBLIGATORIA

En este capítulo se analiza la política educativa en relación con la igualdad que realizaron el PSOE en España entre 1982 y 1996 y el PS en Francia entre 1981 y 1993 (salvo el periodo de gobierno conservador de "cohabitación" de 1986 a 1988) en los niveles postobligatorios. Estos niveles son la secundaria postobligatoria y, el que más se tratará en este capítulo, el nivel superior.

La estructura de este capítulo será muy similar a la del segundo. Primero se hará una breve comparación de nuestros dos países con los de su entorno comunitario, utilizando para ello los indicadores de política educativa en educación postobligatoria relevantes desde el punto de vista de la igualdad. Después se analizará cada caso, exponiendo tanto la política educativa en relación con la igualdad en el nivel postobligatorio antes de los socialistas como la evolución de lo que estos gobiernos realizaron en este sentido en cada país, siempre según los indicadores relevantes de igualdad en educación.

Al igual que en el segundo capítulo, en éste se pretende analizar si tanto el gobierno del PSOE en España como el gobierno del PS en Francia cambian (y si la cambian en qué sentido) la política educativa en relación con la igualdad en educación postobligatoria respecto a la que se venía practicando por sus rivales políticos que les precedieron en el poder. Por lo

tanto, se intentará en la medida de lo posible comparar a los gobiernos socialistas con sus predecesores de diferente signo político.

En este capítulo he demostrado, en primer lugar, que, a pesar de que las diferencias entre las políticas socialistas en España y Francia fueron menores que en educación obligatoria, también existieron diferencias en educación postobligatoria. En segundo lugar, he probado que el PSOE en España realizó una política educativa en relación con la igualdad en educación postobligatoria de carácter socialdemócrata, política que contrastaba con la que se venía desarrollando en España. En tercer lugar, he mostrado que el PS en Francia realizó una política en relación con la igualdad en educación postobligatoria de carácter republicano, política que supuso la continuidad con lo que se estaba desarrollando en Francia. En cuarto y último lugar, he demostrado que el PS francés realizó un tímido experimento socialdemócrata en educación postobligatoria, experimento que fracasó.

1. La política educativa igualitaria de los países de la Unión Europea en educación postobligatoria

En este apartado se van a describir los diseños de política educativa igualitaria en los niveles postobligatorios de los países de la Unión Europea con el fin de examinar cuál es la situación de los casos español y francés dentro del panorama europeo, con qué países comparten determinadas características o en qué son particulares.

1.1. Factores relacionados con la organización del sistema educativo

Al igual que en el capítulo segundo, es muy difícil comparar las *oportunidades* de vuelta al sistema educativo o de cambio a una rama más general o prestigiosa entre los países. Los países de

la Unión Europea difieren en las oportunidades en educación superior que ofrecen a sus estudiantes (en el capítulo segundo analizamos las que se ofrecían en educación secundaria)[1].

Profundicemos un poco más en la comparación de los casos español y francés. En España, a determinadas edades los adultos pueden obtener los títulos que les permiten incorporarse al sistema educativo sin cursar esos estudios (además, siempre tienen la oportunidad de cursarlos a distancia). A partir de los 18 años pueden obtener el título de Graduado Escolar y a partir de los 23 el de Bachiller o los de FP. Estos títulos se obtienen tras el paso de una prueba. Además, pueden ingresar en determinados niveles sin estar acreditados para ello. A partir de los 20 años pueden ingresar en FP de grado superior tras el paso de una prueba o probando una experiencia profesional relacionada con los estudios que se van a cursar. A partir de los 25 años se puede ingresar en la universidad tras el paso de una prueba. También se ofrecen oportunidades para cambiarse de rama educativa. Con el título de Técnico Superior (que se obtiene al final de la FP de grado superior) se puede acceder a determinadas carreras universitarias. El paso de las carreras cortas a las largas es posible, siempre y cuando se supere un examen y con el coste de que los estudios se alargan por lo menos un año.

En Francia las oportunidades en educación superior, tanto de cambio de rama educativa como de vuelta a la educación, se ofrecen al margen de las prestigiosas *grandes écoles* e instituciones similares. Fuera de este sector, los títulos profesionales permiten el acceso al segundo ciclo de universidad. Además, el acceso a determinados estudios, normalmente profesionales, es posible siempre superando una prueba específica o probando una experiencia profesional relacionada con los estudios que se deseen cursar.

Los *mecanismos de selección de alumnos* para la educación superior (sobre todo para las ramas prestigiosas) suelen incluir para todos los países de la Unión Europea criterios objetivos, es

[1] La información es de EURYDICE/CEDEFOP (1995), EURYDICE (1996:44-45) y García Garrido (1993:519).

decir, en todos los países existen criterios de este tipo que posibilitan o impiden el acceso. Bien es verdad que en algunos países estos son más estrictos, como en Francia para acceder a la rama más prestigiosa de la educación superior, que en otros[2].

En España, el acceso a la universidad viene determinado por el tipo de certificado de secundaria y el paso de un examen común para los diferentes tipos de estudios (la selectividad). Una vez obtenidos los requisitos de ingreso en la universidad (básicamente que una media entre la nota de la educación secundaria postobligatoria y la de la selectividad sea suficiente) el acceso a las diferentes carreras universitarias depende de la relación entre oferta y demanda de plazas, accediendo los estudiantes a ellas según la nota de ingreso que tengan. Hay algunos tipos de estudios, como medicina, en los que se limita deliberadamente el número de plazas a través del sistema de *numerus clausus.*

En Francia, el acceso a la educación superior también depende del tipo de certificado de educación secundaria, el cual depende al final de un examen (el *baccalauréat*) diferente para cada rama educativa de secundaria y que da acceso a diferentes estudios superiores. Aparte del *baccalauréat* no hay otra selección a la entrada de la universidad, salvo en estudios como medicina donde existe el sistema de *numerus clausus*. El acceso a las *grandes écoles* y similares, estudios superiores no universitarios muy prestigiosos, está limitado por exámenes muy fuertes u otros procedimientos selectivos, ya que el número de plazas ofertadas en este tipo de estudios es muy limitado. En muchos casos resulta fundamental cursar los cursos preparatorios a las *grandes écoles* que se imparten en los *lycées*, ellos mismos muy selectivos, para tener oportunidad de acceder a este tipo de educación superior.

---

[2] La información es de EURYDICE (1994:23-5 y 37-8), EURYDICE (1996:56), EURYDICE/CEDEFOP (1995) y Fernández Enguita (1994:121).

1.2. Factores relacionados con el tamaño del sistema educativo

En el segundo capítulo describimos los tamaños de los sistemas educativos de los países de la Unión Europea a través de sus tasas de escolarización por edad. Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania y Holanda dijimos que tienen sistemas educativos más grandes; Dinamarca, España y Suecia que tienen sistemas educativos medianos; el Reino Unido, Grecia e Irlanda que tienen sistemas educativos más pequeños[3]. También se señaló que esta división adolecía de problemas ya que muchas veces el tamaño depende de la franja de edad. En el capítulo segundo analizamos la educación obligatoria y en este capítulo pasamos a analizar la educación postobligatoria. Este problema de la franja de edad se manifiesta, por ejemplo, en los casos de Suecia y Finlandia, o en el caso holandés. Los casos de Suecia y Finlandia son curiosos porque siendo, respectivamente, un sistema mediano y grande, entre los 19 y 21 años el tamaño del sistema educativo se reduce de una manera muy drástica en ambos países. El caso holandés, considerado un sistema grande, presenta una reducción importante también en torno a los 17-18 años[4].

En el gráfico 2.1 del capítulo segundo se expusieron las tasas de escolarización entre los 14 y los 24 años de un sistema educativo grande, Francia, de un sistema educativo mediano, España, y de un sistema educativo pequeño, el Reino Unido. Fijémonos ahora en las edades de educación postobligatoria, normalmente a partir de los 16 años. Como podemos apreciar, la clasificación de partida de estos tres países no es del todo satisfactoria, ya que a partir de los 20 años las tasas de escolarización de Francia y España se igualan, incluso en algunas edades estas tasas son más altas en España que en Francia. El Reino Unido, sin embargo, sí demuestra claramente que es un sistema de tamaño pequeño en educación postobligatoria.

España y Francia presentan las siguientes tasas de escolarización en educación postobligatoria. España, aunque es

[3] Los datos de Austria, Italia, Luxemburgo y Portugal no están disponibles.
[4] Los datos son de la OCDE (1995:131-155).

considerada con tamaño mediano del sistema educativo, de los 17 a los 19 años presenta unas tasas de escolarización bajas en términos comparados, aunque no llega al extremo del Reino Unido. El 67,3% de los jóvenes de 17 años y el 44,8% de los de 19 años continúan estudiando. A partir de los 20 años España tiene unas tasas de escolarización altas en términos comparados. A los 20 años el 42,7% de los jóvenes continúa estudiando, cifra que desciende hasta el 14% de los jóvenes de 24 años. Francia tiene un sistema educativo grande, hecho que se manifiesta en unas tasas de escolarización altas en educación postobligatoria, salvo a los 23 y 24 años, en los cuales presenta unas tasas menores a las de otros países. El 84,9% de los jóvenes de 17 años y el 64,6% de los de 19 años continúan estudiando. A los 20 años el 46,6% de los jóvenes sigue estudiando, cifra que desciende hasta el 10,1% de los jóvenes de 24 años.

Para tener una idea de la *magnitud de la rama general o más prestigiosa* en cada sistema educativo, la tabla 3.1 muestra datos sobre los porcentajes de alumnos en educación secundaria superior según la rama educativa. Se ha escogido este nivel educativo porque en él en todos los países los alumnos ya están divididos en ramas diferentes. Se ha añadido una columna con la tasa de escolarización a los 17 años para conocer así qué porcentaje de esa edad permanece en el sistema educativo y, en consecuencia, qué porcentaje sale del sistema.

Tenemos varios grupos de países: primero, los que presentan un tamaño de la rama profesional grande en comparación con la general (como es el caso de Alemania, Italia, Holanda, Austria y Suecia), en los que el porcentaje de alumnos en educación secundaria superior profesional supera el 70% del total de alumnos en este nivel educativo[5]. Segundo, países que presentan un tamaño de la rama profesional superior al de la general (Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Finlandia y Reino Unido).

[5]Hay que tener cuidado con estas cifras, ya que en los casos de Suecia e Italia se debe tratar de una educación teórico-general con una parte fuerte técnica, mientras que en el resto de países se debe tratar de educación profesional, con muy poco contenido teórico-general.

Tercero, países en los que el tamaño de la rama general es superior al de la profesional (Grecia y España). Por último, países que presentan un tamaño de la rama general grande en comparación con la profesional (como Irlanda y Portugal), en los que el porcentaje de alumnos en educación secundaria superior general sobrepasa el 75% del total de alumnos en ese nivel.

Tabla 3.1. Porcentaje de alumnos en educación secundaria superior según rama educativa (1992)

	General	Profesional	Tasa de escolarización (%) a los 17 años
Bélgica	46,41	53,59	90,6
Dinamarca	44,93	55,07	73,8
Alemania	20,67	79,33	81,7
Grecia	63,86	36,14	61,4
España	**58,77**	**41,23**	**67,3**
Francia	**44,72**	**55,28**	**84,9**
Irlanda	75,38	24,62	76,5
Italia	28,03	71,97	-
Luxemburgo	37,23	62,77	-
Holanda	29,54	70,46	74,7
Austria	21,76	78,24	-
Portugal	81,16	18,84	-
Finlandia	48,76	51,24	85,2
Suecia	28,64	71,36	86,9
Reino Unido	44,57	55,43	56,7

Fuentes: EURYDICE (1996:26-27, 46 y 150), OCDE (1995:131-155) y elaboración propia.

España tiene, por lo tanto, un tamaño de la rama general en relación con la profesional, superior a Francia. El porcentaje de alumnos en secundaria superior general en España, en bachillerato

o BUP[6], es el 58,77%, y el 41,23% está en formación profesional. En Francia el 44,72% de los alumnos de educación secundaria superior se encuentra en la rama general, mientras que el 55,28% se encuentra en la rama profesional[7].

1.3. Factores relacionados con la financiación de la educación

La *ayuda financiera a los estudiantes* en educación postobligatoria, sobre todo superior, en los países de la Unión Europea es el primero de los factores que se incluyen en este último grupo. La ayuda financiera a los estudiantes en educación superior puede adoptar diversas formas en los países de la UE. En todos los países excepto en Dinamarca y Holanda (que tienen sistemas de ayuda financiera en los que todos los estudiantes reciben una beca), la ayuda financiera normalmente se concede a los estudiantes en función de la renta de la que disponen. La cuantía de la ayuda financiera también depende prácticamente en todos los países de la renta (o de la distancia del alumno al lugar donde cursa la educación superior). En general podemos dividir a los países en países en los que el porcentaje de alumnos que reciben ayuda es grande, y países en los que el porcentaje es pequeño. Dentro de los primeros están Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Finlandia, Suecia y el Reino Unido. Dentro de los segundos están Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Irlanda, Austria y Portugal[8].

---

[6] En 1992 es dudoso que se haya implantado el bachillerato.

[7] Puede haber un problema con estos datos para Francia. Parece, aunque no se dice en la fuente consultada, que la rama profesional ha incluido al *lycée technologique*. Lo más exacto, y que daría un balance diferente, sería incluir los *lycées général* y *technologique* en la rama general y el *lycée professionnel* en la rama profesional. Cuando analice el caso francés en detalle seré más precisa en este sentido.

[8] La información ha sido obtenida de EURYDICE (1993), EURYDICE/CEDEFOP (1995), EURYDICE (1996:78), Schferbärthold (1993), Wilson (1996), San Segundo (1994a), San Segundo (1996), Consejo de universidades (1994; 1989) y El Mundo (1995: 307 y 327), este último con datos

Los datos precisos sobre el porcentaje de alumnos que reciben ayuda están recogidos en la tabla 3.2 mostrada a continuación.

Tabla 3.2. Porcentaje de alumnos en educación superior recibiendo una ayuda financiera directa (1993)

Bélgica	20% (23% en la comunidad flamenca)
Dinamarca	100% (78%)[1]
Alemania	33% (90% en el este)
Grecia	7%
España	**20%**
Francia	**18%**
Irlanda	42%
Italia	3%
Luxemburgo	80%
Holanda	100%
Austria	13%
Portugal	15%
Finlandia	59%
Suecia	67%
Reino Unido	76%

Fuentes: EURYDICE (1996: 78) y EURYDICE (1993).
Notas: 1. Los datos de EURYDICE (1996) y EURIDICE (1993) no coinciden. Entre paréntesis está la cifra de EURYDICE (1996).

Por lo tanto, existe un primer grupo de países como Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Finlandia, Suecia y Reino Unido, en los que el porcentaje de estudiantes recibiendo ayuda directa oscila entre el 59% del total de estudiantes de educación superior en Finlandia al 100% en Holanda; además, en estos países las ayudas suelen cubrir una parte importante de las necesidades

del INE y de BBV. Falta información sobre los sistemas de ayuda a estudiantes de educación superior de algunos países.

financieras del alumno. Por otro lado, existe un segundo grupo de países como Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Irlanda, Austria y Portugal, en los que el porcentaje de estudiantes recibiendo ayuda directa oscila entre el 3% del total de estudiantes de educación superior en Italia al 34% de Irlanda; además, en estos países las ayudas cubren una parte mínima de las necesidades financieras del alumno[9].

Sin embargo, esta comparación del porcentaje de alumnos que reciben una ayuda financiera directa puede ser engañosa; no sólo la cuantía de las ayudas o los criterios por los que se conceden pueden ser diferentes, sino que pueden ser en forma de beca o de préstamo, o ser incluso una mera exención de las tasas académicas, dejando de lado los casos en los que hay ayudas indirectas y que no se contabilizan en este indicador. Este tipo de detalles son importantes y, además, en la comparación de Francia y España nos puede llevar al error de considerar similares los sistemas de ayudas financieras en estos dos países.

Las formas que adoptan las ayudas financieras en niveles no superiores que se conceden a los estudiantes tanto para la educación obligatoria como para la postobligatoria varían de país a país (EURYDICE/CEDEFOP 1995); hay países en los que se concede material educativo, transporte, etc. gratis a todos los alumnos y otros en los que esta concesión depende de la renta familiar. Incluso hay países en los que no se conceden estas prestaciones. Países en los que se dan ayudas financieras a los estudiantes para compensar la desventajosa situación económica familiar con la que cuentan, o países donde la ayuda financiera se concede a todos los estudiantes. Incluso hay países en los que no se conceden ayudas financieras o éstas son muy escasas. El problema es que no se dispone de información precisa, suponemos

[9] Hay que señalar que Alemania e Irlanda, con unos porcentajes de estudiantes recibiendo ayuda del 33% y del 34% respectivamente, destacan del resto de países que hemos clasificado como países que tienen un sistema de ayudas menos extendido, tanto por el propio porcentaje de alumnos que cubren como por la finalidad de las ayudas, que cubren una parte importante de las necesidades financieras del alumno.

debido a la heterogeneidad de las ayudas, con lo que es muy difícil establecer comparaciones.

Tanto en España como en Francia, tal y como se observa en la tabla 3.2, el porcentaje de alumnos de educación superior que recibe una ayuda financiera directa es similar, en términos comparados es bajo. Sin embargo, hay que matizar esta comparación, porque en Francia las becas suelen ser de diferente naturaleza y más cuantiosas que en España. Además en Francia hay bastantes ayudas indirectas que no existen en España. Veamos los detalles que rodean a los sistemas de ayudas financieras a los estudiantes de educación superior de España y de Francia.

En España el porcentaje de estudiantes que recibe ayuda, en forma de becas, es alrededor del 20% del total de los que cursan educación superior. La concesión de las becas, así como el tipo de beca (o, lo que es lo mismo, la cuantía de la beca) dependen de la renta familiar (también del lugar de residencia)[10]. Los becarios están exentos del pago de las tasas, que en España, al igual que en muchos otros países, están muy por debajo de su coste real. Hay diferentes tipos de becas, dejando de lado las de colaboración o de proyecto de fin de carrera. Las becas a familias de rentas bajas pueden ser compensatorias (del coste de oportunidad de no trabajar), de transporte, de material educativo, de comidas y de alojamiento[11]. En 1990/91 el 17,3% de los estudiantes recibían beca, pero únicamente el 2,9% de los estudiantes tenían una beca compensatoria y el 5,3% disfrutaban de una de residencia. Como media los estudiantes que reciben beca pueden financiar del 20 al 28% de los costes de mantenimiento[12].

La ayuda financiera a los estudiantes de educación no superior en España está diseñada de la siguiente forma: la educación es gratuita (en las escuelas públicas) y existen ayudas financieras

[10] También se tiene en cuenta los resultados académicos, sobre todo en las becas de colaboración o de proyecto de fin de carrera.

[11] Estos tipos de becas se pueden acumular. Es decir, un estudiante puede obtener una beca compensatoria con un plus de transporte porque vive lejos.

[12] Datos de Jurado Guerrero (1998), con fuentes como el MEC y el Consejo de Universidades.

para comedor, transporte y material educativo dependiendo de la renta familiar, sobre todo para el nivel postobligatorio. Además existen, como en educación superior, para la educación secundaria postobligatoria, becas compensatorias del coste de oportunidad de trabajar para los alumnos de situaciones sociales muy desfavorecidas.

En Francia un 18% de los estudiantes de educación superior reciben ayuda directa, en forma de beca. En Francia hay dos tipos de becas, las becas concedidas por criterios sociales y las becas concedidas por criterios de resultados académicos. La mayoría de las becas se conceden por motivos sociales. Los que disfrutan de este tipo de becas están exentos del pago de las tasas, que en Francia están muy por debajo del coste real de la educación. Estas becas que se conceden por criterios sociales son de diferentes cuantías dependiendo fundamentalmente de la renta familiar del estudiante. En 1993-94 el 16,7% del total de los estudiantes de educación superior disfrutaba de una beca concedida por criterios sociales. Los estudiantes de educación superior en Francia disfrutan de muchas ayudas indirectas. Se calcula que los estudiantes con estas becas pueden pagar una media del 30% al 50% de sus gastos totales de mantenimiento[13].

En educación no superior en Francia la educación, pública, es gratuita. En educación primaria y secundaria existen tanto ayudas indirectas a los estudiantes como, aunque en menor medida, directas en forma fundamentalmente de becas a los estudiantes más desfavorecidos.

En la mayoría de los países de la Unión Europea no existe *educación privada* en el nivel superior. Países como Francia, con instituciones privadas muy prestigiosas, son una excepción (EURYDICE/CEDEFOP 1995 y EURYDICE 1992).

En España la educación superior privada existe, al contrario que en muchos países europeos donde ni siquiera existe, aunque es escasa y en general no es de élite. En Francia ya se ha comentado que existe un sector de educación superior privado muy selectivo y prestigioso. Son determinadas *grandes écoles* e instituciones

[13] Datos de Jurado Guerrero (1998:183-4).

similares privadas. Una parte importante de los cursos preparatorios a estas *grandes écoles,* que se imparten en los *lycées,* también son privados.

1.4. Comparación del gasto educativo en los países de la Unión Europea

Aunque entre los indicadores relevantes desde el punto de vista de la igualdad en educación que propuse en el capítulo dos no incluí el gasto educativo considero necesario, sin embargo, dar algunos datos comparados. El gasto público en educación claramente no es un indicador de que un país desarrolla una política educativa igualitaria. Ya se ha destacado suficientemente este punto en el primer capítulo. Sin embargo, determinados programas en favor de la igualdad en educación como la educación compensatoria o las becas, por poner tan sólo un par de ejemplos, requieren de dinero, de gasto público en definitiva, para ponerse en práctica. Por ello podemos considerar que el gasto público en educación no es un indicador relevante de la intención igualitaria en educación pero sí puede contribuir a este fin. Sería así un indicador necesario, aunque no suficiente. El gasto público en educación por alumno es todavía un indicador más preciso porque tiene en cuenta el número de estudiantes del país. La tabla 3.3 muestra precisamente tanto el gasto público en educación como porcentaje del PIB, como el gasto público en educación por alumno como porcentaje del PIB per cápita.

En la tabla 3.3 podemos apreciar que países como Finlandia, Suecia o Dinamarca gastan un porcentaje alto del PIB en educación, y en cambio otros países como Alemania, Países Bajos o España gastan un porcentaje bajo del PIB. Sin embargo, este indicador del gasto público en educación en relación al PIB no tiene en cuenta la cantidad de alumnos que tiene cada país. Para eso es más preciso el segundo indicador, el gasto público en educación por alumno como porcentaje del PIB per cápita. Por ejemplo, Países Bajos tiene un gasto en educación más bajo que

otros países, el 5% del PIB, sin embargo si se tiene en cuenta el gasto educativo por alumno está entre los países con un nivel mayor, el 51,5% del PIB per cápita. Por el contrario, Dinamarca tiene un gasto educativo alto, del 6,7% del PIB, al tener en cuenta el número de estudiantes tiene un gasto educativo más bajo que otros países, del 38,1% del PIB per cápita. España, Francia, Alemania o Austria tienen un gasto educativo por alumno bajo. Gran Bretaña, Finlandia, Países Bajos o Irlanda tienen un gasto educativo por estudiante alto.

Tabla 3.3. Gasto público en educación en los Estados Miembros (1992)

	Gasto público en educación como % del PIB	Gasto público en educación por alumno como % del PIB per cápita
Bélgica	-	36,4
Dinamarca	6,7	38,1
Alemania (ex-RFA)	4,9	32,2
España	**5,2**	**29,4**
Francia	**5,9**	**31,1**
Irlanda	5,7	56,9
Italia	-	33,7
Países Bajos	5	51,5
Austria	-	32,3
Finlandia	7,9	59,7
Suecia	6,8	42,9
Gran Bretaña	-	65,6

Fuentes: OECD (1995:73, 92 y 122) y elaboración propia.

Francia tiene un gasto público en educación y un gasto público en educación por alumno superiores a los que tiene España. Francia gasta el 5,9% de su PIB en educación, y España únicamente el 5,2%. Sus gastos por alumno difieren menos; Francia gasta un 31,1% del PIB per cápita y España el 29,4%.

La tabla 3.4 expone el gasto público en educación por niveles educativos de los países de la Unión Europea. Normalmente el gasto en educación primaria o secundaria tiene un efecto

redistributivo mayor que el gasto en educación superior. Es decir, las clases más bajas suelen beneficiarse más del gasto en educación primaria o secundaria que del gasto en educación superior, al llegar a este nivel educativo superior un porcentaje normalmente infrarrepresentado de estas clases. Por otro lado, los que poseen educación superior, independientemente de su origen social, obtiene normalmente una renta mayor en el mercado de trabajo que los que no poseen este título. Estos dos tipos de argumentos hacen que el gasto en educación primaria o secundaria sea más relevante desde el punto de vista de la igualdad que el gasto en educación superior.

En la tabla 3.4 se han expuesto dos indicadores. A la derecha está la distribución porcentual del gasto público en educación según el nivel educativo. A la izquierda tenemos el gasto público en educación por alumno y nivel educativo como porcentaje del PIB per cápita. Países Bajos y Finlandia destacan porque dedican una parte más importante del gasto público en educación a educación superior. Casi todos los países dedican la mayor parte de su gasto educativo a la educación secundaria, aunque con excepciones: Portugal y Luxemburgo dedican más a preescolar y primaria. Respecto al gasto público por alumno destacan los países escandinavos, Finlandia, Suecia y Dinamarca, que dedican a la educación preescolar un porcentaje del PIB per cápita superior al del resto de países. Todos los países excepto esos tres gastan más por alumno en educación secundaria que en cualquier otro nivel educativo.

Tabla 3.4. Gasto público en educación por niveles educativos en los Estados Miembros (1992)

	Gasto público en educación por alumno como % del PIB per cápita por nivel educativo				Distribución del gasto público en educación por nivel educativo (%)		
	Educación preescolar	Educación primaria	Educación secundaria	Educación superior	Educación preescolar y primaria	Educación secundaria	Educación superior
Bélgica	10,3	13,2	28,5	21,2	23,6	41,7	15,4
Dinamarca	35,8	24	28	26,4	67,4		18,4
Alemania (ex-RFA)	16,5	14,7	30,5	25,7	-	-	-
Grecia	-	-	-	-	34,1	45,1	19,5
España	**16,3**	**15,9**	**21,8**	**19,5**	**28,7**	**46,8**	**16**
Francia	**14**	**15,6**	**29,3**	**23,7**	**26,4**	**40,4**	**14,1**
Irlanda	13,7	13,9	21,7	17,6	37,2	39,4	20,9
Italia	18,9	23,3	27,1	25,7	-	-	-
Luxemburgo	-	-	-	-	44,4	41,9	3,3
Países Bajos	13,2	15,1	19,5	17,6	22,6	37	31,9
Austria	18,2	22,2	35,6	30,5	24,4	46,8	18,7
Portugal	-	-	-	-	39,6	37,5	15,5
Finlandia	43,4	26,6	33,3	30,1	27,3	36,8	27,6
Suecia	36,5	29,1	36,4	32,8	59,4		15,9
Gran Bretaña	11,8	19,7	27,8	23,9	29,8	42,3	20,7

Fuentes: OECD (1995:73, 88-91 y 122), UNESCO (1995:161) y elaboración propia.

Francia y España distribuyen su gasto educativo de una forma muy similar. En ambos países la educación secundaria se lleva la parte más importante del gasto público en educación. España dedica un 28,7% del gasto en educación a educación preescolar y primaria, y Francia un 26,4%. España dedica un 46,8% de su gasto educativo a educación secundaria y Francia un 40,4%. España dedica un 16% de su gasto educativo a educación superior y Francia un 14,1%. Tanto España como Francia gastan más por alumno en secundaria que en cualquier nivel educativo. España gasta en educación por alumno un 16,3% del PIB per cápita en educación preescolar, un 15,9% en educación primaria, un 21,8% en educación secundaria y un 19,5% en educación superior. Francia gasta en educación por alumno un 14% del PIB per cápita en educación preescolar, un 15,6% en educación primaria, un 29,3% en educación secundaria y un 23,7% en educación superior.

2. Política educativa e igualdad en España: el PSOE y la igualdad de oportunidades en la educación postobligatoria

2.1. Educación postobligatoria e igualdad en España antes del 82

Como señala Sánchez Ferrer (1996:118): "A principios de la década de los sesenta el sistema universitario español conservaba buena parte de los rasgos esenciales del modelo establecido en la primera mitad del siglo XIX. El (E)stado mantenía un casi total monopolio sobre la educación superior, al tiempo que ejercía un fuerte control sobre cada una de las instituciones". Tradicionalmente la educación superior se caracterizaba en España por estar restringida a una minoría generalmente procedente de las clases más pudientes. El filtro, la mayor parte de las veces, no lo constituía la universidad sino que el propio bachillerato era ya reservado para una minoría acomodada. Las becas en educación superior eran muy escasas y las oportunidades de estudiar una carrera para los miembros de clases humildes estaban muy restringidas. Para el acceso a la educación superior existía una

prueba de madurez, que fue creada con la Ley de Ordenación de las Enseñanzas Medias de 1953 y que consistía en un examen sobre las materias del Curso Preuniversitario, curso que tenían que realizar los que contando con el título de bachiller superior quisieran ingresar en la universidad (Sánchez Ferrer 1996:109). A partir de los años sesenta la enseñanza superior empezó a extenderse cada vez a más población. En el curso 1956/57 el número de estudiantes en universidad y escuelas técnicas superiores (públicas y privadas) era de 66.659. Esto suponía apenas el 2% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad. En 1960/61 había aumentado en poco menos de 10.000 alumnos (a 76.458). En 1962/63, fecha en la que comienza la expansión más fuerte, había 89.253 estudiantes en educación superior. En 1965/66 ya sumaban 130.805 estudiantes, y en 1970/71 esta cifra aumentó a 213.159 estudiantes, más de dos veces la cifra de 1962/63. Si en 1962/63, 3,6% de jóvenes entre 18 y 22 años estudiaba, en 1970/72 esta cifra alcanzaba el 8%[14]. Esta expansión de la educación superior respondía a un incremento de la demanda consecuencia de la expansión en la enseñanza media que comentamos en el capítulo anterior. En general, esta expansión de la educación en todos sus niveles respondía a que los gobiernos tecnócratas que dominaron la política franquista de finales de los años cincuenta consideraban que este incremento de la educación podría ser el motor del desarrollo económico. Comentamos también en el capítulo anterior que el gasto público en educación era muy exiguo, incluso a partir de los años sesenta cuando se quería expandir la educación en todos sus niveles. Este también era el caso en educación superior.

La LGE, de 1970, señalaba que debía hacerse un esfuerzo en la oferta de plazas en educación superior, para así hacer frente a la demanda creciente de educación en este nivel que estaba llevando a la masificación de las universidades. De hecho, en estos años se crearon varias universidades y continuó la evolución al alza de los estudiantes universitarios que había empezado una década antes.

[14] Los datos son de Sánchez Ferrer (1996:106-107 y 121); son datos que provienen del INE.

Si en el curso 1970/71 eran 213.169 alumnos en facultades y Escuelas Técnicas Superiores (públicas y privadas), en 1975/76 eran 530.181 estudiantes y en 1977/78 esta cifra ascendía a 649.525 (tanto en 1975/76 como en 1977/78 con los alumnos de las Escuelas Universitarias incluidos)[15]. Comentamos en el capítulo anterior que esta reforma no contó con el gasto educativo suficiente y que, aunque éste aumentó en la década de los setenta, este aumento no fue el que se necesitaba para equipararse con los países europeos de su entorno. Con el gasto universitario ocurrió lo mismo. Después de aumentar entre 1968 y 1971, a partir de 1972 se estancó. Si en 1968 el gasto total presupuestado para educación superior era de 3.840 millones de pesetas y en 1971 de 9.870,9 millones, en 1974 tan sólo fue de 11.841,1 millones. De hecho la financiación pública media por alumno durante este periodo refleja un estancamiento e incluso una disminución en algunos años (Sánchez Ferrer 1996:139 y 215).

La LGE suponía algunos cambios en la política educativa que se venía realizando en el Franquismo. El único límite al acceso a la educación superior sería la propia capacidad de los centros. Todos los alumnos que aprobaran el COU podían, en principio, acceder a la universidad, y en los casos en que la demanda superase a las plazas disponibles en cada carrera era la universidad la que adoptaba los criterios pertinentes de selección. También se señalaba que las becas debían aumentar, así como el precio de las matrículas universitarias, y se abría la posibilidad a que los adultos mayores de 25 años sin los estudios de bachillerato pudieran acceder a la universidad, eso sí, superando ciertas pruebas.

El acceso de todos los alumnos que superasen el COU a la universidad no duró mucho. Después de la LGE otra ley en 1974 disponía que los estudiantes que aprobaran el COU debían superar unas pruebas de aptitud para acceder a las facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios. Esto no implicaba que se fijara un número de aptos de antemano, el objeto de la prueba era evaluar la capacidad de los estudiantes, no seleccionar a un cierto número de ellos. Sin embargo, en determinadas

[15] Sánchez Ferrer (1996:213); datos del INE.

facultades como medicina se dio la posibilidad de que establecieran *numerus clausus*, sobre todo a partir de 1977 con un Real Decreto. Además, se tendría en cuenta el historial académico del alumno. Esta prueba, que persiste hoy en día, es la que se conoce con el nombre de selectividad (Sánchez Ferrer 1996: 124-154).

Los Pactos de la Moncloa en 1977, como ya se ha comentado en el capítulo anterior, reafirmaron la necesidad de mejorar la educación, incluida la educación superior. Poco después, en 1978, la Constitución en su artículo 27 dedicó un punto, el décimo, exclusivamente a la autonomía universitaria, punto que no suscitó tanta controversia política como otros de ese mismo artículo.

Durante el gobierno de UCD que empezó en 1977, el crecimiento de los estudiantes de educación superior de los últimos años se estancó, llegando incluso en algunos años a disminuir. Si en el curso académico 1977/78, 649.525 estudiantes estaban en la universidad, en 1982/83 estudiaban en este nivel educativo 692.152 estudiantes[16]. En 1978 el gobierno llevó a cabo un intento de cambiar la legislación sobre el acceso a la universidad. El proyecto, que fue retirado poco después, pretendía eliminar la selectividad y dejar más margen a las universidades para establecer sus propios criterios de acceso. A partir de ese momento se empezó a hablar de una ley más global que regulara todo lo relacionado con el nivel superior de educación, una ley de autonomía universitaria. En noviembre de 1978 se presentó en las Cortes el proyecto de Ley de Autonomía Universitaria (LAU). Este proyecto preveía que el acceso de los alumnos a la universidad sería controlado por dos pruebas, una de carácter general, controlada por la universidad, y la otra más específica, llevada a cabo en la facultad o escuela a la que aspiraba el estudiante. También se preveía la posibilidad de que los centros con insuficiencia de plazas podían limitar el acceso a los mismos. Finalmente el proyecto de ley fue retirado, debido a posturas irreconciliables dentro de la universidad y a las divisiones internas

[16] Datos del INE en Sánchez Ferrer (1996: 213).

en el seno del partido del gobierno (Sánchez Ferrer 1996: 191-212).

El gasto público en educación superior aumentó considerablemente entre 1977 y 1982. En el curso 1977/78 el gasto presupuestado para educación superior era de 21.543,3 millones de pesetas, cifra que ascendió a 56.594,3 millones en 1982/83. La financiación pública por alumno en operaciones corrientes en enseñanza superior aumentó en este periodo entre 1977 y 1982, rompiendo así la tendencia de estancamiento e, incluso, descenso de este indicador (Sánchez Ferrer 1996: 215-216).

Sin embargo, a principios de los años ochenta la situación de algunos programas educativos en relación con la igualdad era precaria. El porcentaje de estudiantes de educación recibiendo una beca era, en 1982, del 9,8% del total. En la educación secundaria postobligatoria el porcentaje de alumnos que se beneficiaban de una beca en 1982 era el 5,3% de los alumnos de ese nivel (San Segundo 1996). Los programas de educación de adultos no estaban muy desarrollados.

2.2. El PSOE y la igualdad en educación postobligatoria

Inmediatamente después de llegar los socialistas al gobierno se aprueba la Ley de Reforma Universitaria (LRU)[17] en 1983. Esta ley tiene como objetivo desarrollar los principios constitucionales en materia de educación superior, especialmente el principio de autonomía universitaria. Se quiere, en general, igualar las oportunidades de estudiar en el nivel superior a todos los individuos. Para ello se hace énfasis, sobre todo, en que las becas aumenten. El acceso a la universidad debe depender del historial académico del alumno y del éxito en el examen de selectividad. El acceso sólo debe limitarse por la capacidad de los centros, salvo en estudios muy particulares. Además se aprueban, también poco después de llegar el PSOE al gobierno, decretos interesantes desde

[17] Ley Orgánica 11/1983, del 25 de agosto.

el punto de vista de la igualdad como el Real Decreto por el que se regula el sistema de becas y ayudas al estudio con carácter personalizado[18].

A continuación, al igual que en el capítulo precedente, se va a analizar de forma detallada la política educativa socialista en relación con la igualdad utilizando los indicadores que se desarrollaron en el capítulo dos. Se intentará, en la medida de lo posible, compararla con la política de UCD.

a) Factores relacionados con la organización del sistema educativo

Las oportunidades, o *segundas oportunidades educativas*, que se ofrecen a los alumnos tanto para ingresar a la educación superior si no han completado los estudios de secundaria como para cambiar de la rama profesional a la más académica se han modificado en España tras el paso del gobierno socialista. A grandes rasgos, es la LGE de 1970 la que regula estas oportunidades en la etapa anterior al PSOE, y la LOGSE de 1990, la ley socialista, la que las modifica en parte. El Libro Blanco sobre educación de adultos, de 1986, subraya la importancia de este tipo de educación[19].

Respecto a las oportunidades de volver al sistema educativo una vez que se ha abandonado, la LGE establecía en el capítulo IV del primer título, dedicado a educación permanente de adultos, que se facilitaría que los adultos realizaran los estudios de EGB, Bachillerato y Formación Profesional (artículo 44.1.). Además, los mayores de 25 años que no hubieran cursado el Bachillerato y que superaran una prueba podrían ingresar en la universidad (artículo 36.3.). La educación en todos los niveles podría ser impartida a distancia. Por ejemplo, en educación superior existía, y existe, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

---

[18] RD 2298/1983, del 28 de julio.

[19] *La educación de adultos: Un libro abierto*. Madrid: MEC, 1986 (MEC 1986a).

La LOGSE tiene un título, el tercero, dedicado a la educación de las personas adultas. En el artículo 52.3. se establece que las personas mayores de 18 años podrán obtener el título de Graduado en Educación Secundaria tras el paso de una prueba. El artículo 53.4 establece que los mayores de 23 años podrán obtener tanto el título de Bachiller como los títulos de Formación Profesional tras el paso de determinadas pruebas. Finalmente, dentro de este título, el artículo 53.5. señala que los mayores de 25 años sin titulación alguna podrán acceder a la universidad tras la superación de una prueba. Fuera de este título, en el artículo 32.1. se establece que a partir de los 20 años se puede acceder a la Formación Profesional de grado superior sin poseer el título de bachiller a través de la superación de una prueba, o acreditando una experiencia laboral que se corresponda con los estudios profesionales que se desee cursar. La importancia de la educación de adultos fue ya señalada en el libro blanco de educación de adultos de 1986, en donde se pretendía que este tipo de educación no constituyera una acción marginal o aislada, sino que fuera una parte muy importante del sistema educativo cuya misión era la de asegurar la formación permanente (MEC 1986a:283).

Vemos, por lo tanto, que las oportunidades de una vuelta "rápida" al sistema educativo tras abandonarlo son más explícitas en la regulación socialista que en la anterior. Fundamentalmente se establecen más sistemas de pruebas para obtener títulos acreditativos, sin tener para ello que cursar completamente los estudios previos.

En relación a las oportunidades de cambiar de una rama profesional a una académica la LGE era poco explícita. "En cualquiera de los tres grados de Formación Profesional se facilitará la reincorporación a los niveles o ciclos académicos, de acuerdo con lo determinado en el artículo noveno c)" (artículo 40.3.). El artículo noveno c) era una mera declaración de que el sistema educativo en su conjunto debía ofrecer las oportunidades de vuelta al sistema educativo a los que lo hubieran abandonado y de cambio de estudios profesionales a académicos (en realidad se trata del artículo 9.2.c). En la universidad, la LGE garantizaba el

paso de los estudiantes que hubieran completado las carreras cortas a las largas "mediante los requisitos docentes que reglamentariamente se establezcan" (artículo 39.1.). El paso de las carreras cortas a las largas suponía, aparte del paso de un examen, el alargamiento total de los estudios.

La LOGSE es más precisa en las oportunidades de cambio de la rama profesional a la académica. En su artículo 35.4 señala que los que posean el título de Técnico Superior (el obtenido al final de la Formación Profesional de grado superior) podrán tener acceso a determinados estudios universitarios que tengan relación con la formación profesional adquirida. La LOGSE no dedica una parte especial a la universidad. La LRU no desarrolla tampoco este tipo de temas. El paso de las carreras cortas a las largas permanece igual que en la etapa anterior a los socialistas.

Por lo tanto, las oportunidades de cambio de la rama profesional a la general son levemente más explícitas en la época socialista que en la anterior.

Sirvan algunas cifras para mostrar mejor la situación. El número de alumnos en programas de adultos en 1973 era de 17.288, cifra que en 1980 aumentó a 66.530 alumnos en estos programas (INE 1975; 1983). En 1991 este número asciende a 431.445 alumnos (en la rama académica son 298.533) (MEC 1995). La UNED en 1972 acogía al 3,02% de los alumnos en universidades públicas, y en 1977 al 7,9% de estos (MEC 1983b:19). En 1982 acogía al 5% de la población universitaria, y en 1993 al 7,71% (Cobo Suero 1994: 1126; INE 1997:32 y 235). Parece que se realizó más esfuerzo en educación de adultos en años socialistas que en anteriores.

El gasto en educación de adultos es difícil de comparar a lo largo del tiempo debido a cambios en partidas de gasto. En 1991 se dedica un 0,82% del gasto público en educación a la educación de adultos (MEC 1993).

Los *mecanismos de selección de alumnos* en educación superior, porque los de educación secundaria ya han sido analizados en el anterior capítulo, no varían sustancialmente en el periodo socialista. Hasta la LRU hemos visto que tenían acceso a

la universidad los que aprobaban la selectividad (regulación contenida en una ley de 1974 que modifica la LGE). Las plazas en cada carrera no estaban limitadas excepto por la capacidad de las mismas, salvo en estudios especiales como los de medicina (a partir del Real Decreto de 1977). La entrada a cada carrera dependía de la nota de selectividad y la del historial académico, en casos de exceso de demanda.

La LRU socialista de 1983 no supone un gran cambio en los criterios de acceso a la educación superior. El artículo 26.2 señala que el acceso a los estudios universitarios estará condicionado por la capacidad de los centros. Se declara que el Estado intentará que la capacidad de los centros se adecue a la demanda de los estudiantes. Esta ley no establece nada más concreto sobre el acceso. La regulación específica del acceso viene más tarde en forma de decretos. En 1986 se aprueba un Real Decreto por el que se regulan los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios[20]. Básicamente los criterios de acceso a los centros universitarios no varían respecto a la anterior etapa. Los alumnos acceden a la universidad según la nota de selectividad y del expediente académico[21]. Hay, por lo tanto, un mantenimiento de ciertos criterios objetivos en el acceso a la educación superior.

El proyecto de la LAU de 1978, que luego no fue aprobada, de la UCD difería de la LRU precisamente en este aspecto del acceso. Se proponía en este proyecto que el acceso de los alumnos a la universidad sería controlado por dos pruebas, una de carácter general, controlada por la universidad, y la otra más específica, llevada a cabo en la facultad o escuela a la que aspiraba el estudiante.

---

[20] RD 943/1986, del 9 de mayo. En 1985 se aprueba un Real Decreto, con carácter provisional, por el que se regulan los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios para el curso 1985-86 (RD 1005/1985, del 26 de junio).

[21] Hay aspectos del acceso a los centros universitarios que sí varían con la legislación socialista, pero no son relevantes desde el punto de vista de la igualdad.

b) Factores relacionados con el tamaño del sistema educativo

En el gráfico 2.3 del capítulo tercero observamos que las tasas de escolarización por edad de los 14 a los 24 años habían aumentado considerablemente entre 1980 y 1992 en España. Si volvemos a fijarnos en ese gráfico vemos que el aumento es más importante de los 18 a los 22 años, que de los 23 a los 24 años. Son estas edades, de 18 a 24, las que se refieren normalmente a educación superior. Únicamente el 37,1% de los jóvenes de 18 años estudiaban en 1980. En 1992 esta cifra aumenta al 53,8%. Un 28,4% de los jóvenes de 20 años en 1980 estudiaban, cifra que llega al 42,7% en 1992. En 1980 un 11,3% de los jóvenes de 22 años y un 6,2% de los de 24 años continuaban estudiando. En 1992 estas cifras aumentan, respectivamente, al 27,9% y al 14%.

Al igual que ocurría en educación secundaria este aumento de las tasas de escolarización en educación superior en el periodo socialista no supone un cambio respecto a la tendencia anterior. En 1974 el 26,8% de los alumnos de 18 años estaban estudiando, el 23% de los de 20 años, el 9,1% de los de 22 años y el 7,4% de los de 24 años (INE 1976:315).

Dejando de un lado el tamaño total del sistema educativo, *la dimensión de la rama general de la educación secundaria superior* en España entre 1980 y 1992 ha permanecido más o menos invariable. Es decir, los alumnos que cursan BUP o COU en el sistema LGE, o Bachillerato en el sistema LOGSE[22] en relación a los que cursan la Formación Profesional, bien I y II en el sistema LGE, o bien de grado medio en el sistema LOGSE, han permanecido más o menos igual. Muy levemente, si cabe, ha disminuido el peso de la rama académica respecto a la rama profesional: en 1980 el porcentaje de alumnos en educación secundaria superior general era el 55% del total en este nivel y en 1992 el 54% (INE 1983: 50-51 y MEC 1995: 45-48)[23]. Fue en la

[22] El Bachillerato regulado en la LOGSE difícilmente estaba implantado en 1992.

[23]Existe una diferencia entre los datos de EURYDICE y los datos del INE o el MEC. Para la comparación de España con el resto de países de la Unión

década de los setenta cuando claramente disminuyó la educación general en favor de la educación profesional, ya que en 1970 el 90,5% de los alumnos de educación secundaria estaban en la rama académica, en el bachillerato, y no en formación profesional (INE 1975:25).

c) Factores relacionados con la financiación de la educación

Primero examinaré la *ayuda financiera a los estudiantes* de educación postobligatoria. La legislación socialista sobre este aspecto está contenida en el Real Decreto de 1983 de regulación del sistema de becas y ayudas al estudio de carácter personalizado. Este decreto señala que: "Una de dichas medidas, de especial importancia y significación, es el establecimiento de un sistema de becas y otras ayudas al estudio que, encuadrado dentro del referido marco general de la educación compensatoria, constituya un instrumento básico de la misma, especialmente en los niveles educativos no obligatorios posteriores a la enseñanza básica, así como en aquellos colectivos particularmente necesitados de protección por razón del fracaso escolar o por otras circunstancias marginadoras". Las becas dirigidas a la educación postobligatoria son las becas o ayudas de carácter general. Según el artículo 5 del decreto: "Tendrán la consideración de becas o ayudas de carácter general las que se destinen a los alumnos de los niveles no obligatorios de enseñanza posteriores a la Educación General Básica y se adjudiquen en función de renta familiar y aprovechamiento académico, ponderadamente considerados". El artículo 6 señala cuál debe ser la cuantía de estas becas. El punto uno es interesante: "Comprenderá una cantidad escalonada según intervalos de la renta familiar per cápita, a fin de compensar a la familia de los gastos generales y desventajas económicas que lleva consigo la dedicación al estudio de alguno de sus miembros". Aparte de las ayudas generales hay ayudas especiales, que pueden

---

Europea he utilizado los datos de EURYDICE, pero para la comparación de España en el tiempo he utilizado los del INE o el MEC.

concederse en educación obligatoria e incluso preescolar, y a determinados colectivos especialmente necesitados de protección. Además, para estas becas no se deberá tener en cuenta el rendimiento académico del alumno.

La situación antes de los socialistas era diferente. Tal y como se describe en el Régimen general de becas y ayudas al estudio de 1980-81 (MEC 1980), que únicamente se refiere a la educación no superior, las becas podían ser tanto para educación obligatoria como postobligatoria. Dentro de los diferentes tipos de becas destacaban las becas a la enseñanza, que se concedían en todos los niveles educativos no superiores, y que eran unas ayudas que se concedían a los estudiantes cuando asistían a centros no estatales que no estaban subvencionados o no lo estaban en gran parte. Las becas, incluso en educación obligatoria, se concedían atendiendo tanto a la renta familiar y otras características sociales, como al rendimiento académico del alumno (ambos tipos de criterios se tenían en cuenta al 50%). Por lo tanto, gran parte de las becas se concedían en educación obligatoria, en muchos casos para asistir a un centro privado, y teniendo en cuenta criterios de rendimiento académico por igual que la renta. En educación superior no existían las becas compensatorias, becas concedidas a los alumnos por el mero hecho de tener una renta familiar baja. Los socialistas, pues, cambian el sistema de becas para que se concedan en educación postobligatoria y con un claro objetivo de compensación por renta familiar baja.

La política de becas de los socialistas intenta reaccionar contra una situación en la que las becas no se daban a las familias de rentas más bajas. Tal y como describe un informe del MEC en 1980, el 16% de las becas beneficiaban a familias de ingresos altos, el 63% de las becas beneficiaban a familias de ingresos medios y el 21% de las becas beneficiaban a familias de ingresos bajos. Así, ante esta situación, se hace mucho énfasis en que las becas se concedan a los estudiantes de familias con menos recursos económicos. Además, como ya he comentado, para las rentas más bajas se crea un tipo especial de beca más cuantiosa

que compensa por los ingresos no aportados por el estudiante (MEC 1988: 19).

En el periodo socialista aumenta el porcentaje de alumnos con becas en educación superior, del 9,8% del total de los alumnos en educación superior en 1982 a alrededor del 20% en 1993 (EURYDICE 1996:78, EURYDICE 1993 y San Segundo 1996). En 1969 el 3% de los alumnos de educación superior recibía beca (MEC 1973)[24], y en 1977 el 7,5% de los estudiantes de educación superior recibía una ayuda al estudio (MEC 1979; INE 1980)[25].

Ya hemos comentado que hay tipos diferentes de becas y que en este porcentaje de becarios del total de estudiantes se mezclan cuantías muy diferentes de becas. La tabla 3.5 contiene, para 1990/91, la cuantía de cada beca y el porcentaje de becarios que las disfrutan (hay que tener en cuenta que estas becas son acumulables).

Así, el 100% de los becarios reciben una beca de material de 20.000 pts. anuales, y sólo el 20,47% una ayuda compensatoria de 214.000 pts. al año o sólo el 37,5% una de residencia de 208.000 pts. al año.

En 1990-91, 32.886 estudiantes reciben una beca de compensación, 79.301 una de transporte, 60.233 una de residencia y 163.894 otro tipo de beca. En ese mismo año 36.231 estudiantes estan exentos del pago de tasas aunque no cobran beca. El total de becarios o personas exentas de pago de tasa es en ese año 197.677, ya que los anteriores tipos de becas pueden ser acumulables. Teniendo en cuenta que el número total de estudiantes es ese año de 1.140.572 y si bien el 17,3% de los mismos son becarios (o estan exentos de tasas), únicamente el 2,9% disfrutan de una beca compensatoria[26].

---

[24] Se ha aproximado el número de becarios por las ayudas al estudio que se concedieron. El número de becarios en principio debería ser menor y por lo tanto este porcentaje debería ser algo menor.

[25] Al igual que antes, es posible que sea todavía menor este porcentaje ya que no se ha contabilizado el número de becarios sino de becas concedidas.

[26] Jurado Guerrero (1998:183), con datos del Consejo de Universidades.

Tabla 3.5. Cuantía y distribución porcentual de los diferentes tipos de becas (por criterios sociales) en España en 1990-91

Tipo de Beca[1]	Cuantía anual	% respecto del total de becarios
Compensatoria	214.000	20,47%
De transporte (5-10 km.)	14.000	4,72%
De transporte (10-30 km.)	32.000	15,22%
De transporte (30-50 km.)	67.000	7,09%
De transporte (>50 km.)	80.000	2,8%
De transporte urbano	12.000	12,67%
De residencia	208.000	37,5%
De material	20.000	100%
De proyecto de fin de carrera	50.000	0,5%
Total de becarios	-	161.446

Fuentes: Jurado Guerrero (1998:181), con datos del MEC y del Consejo de Universidades.
Notas: 1. Los tipos de becas son acumulables.

Las becas en España no son muy cuantiosas. Como media los estudiantes que reciben una beca pueden cubrir el 20-28% de su coste de mantenimiento (Jurado Guerrero 1998 y Schaferbärthold 1993). Es significativo, sin embargo, el aumento que se produce en la ayuda media en educación superior en este periodo: en 1982 la ayuda media era de 97.400 ptas. (constantes de 1993), y en 1993 de 204.220 ptas. El gasto público dedicado a becas en educación superior también crece; el porcentaje de PIB dedicado a becas universitarias crece de 0,01% en 1982 al 0,12% en 1993 (San Segundo 1996 y El Mundo 1995).

El porcentaje de alumnos con beca en secundaria aumenta de un 5,3% de alumnos en este nivel en 1982 a un 17,3%, aunque la ayuda media disminuye de 97.300 ptas. (del año 1992) en 1982 a 54.200 ptas. en 1992 (MEC 1987, MEC 1995, Cobo Suero 1994 y El Mundo 1995). El gasto en becas en secundaria (y en preescolar) como porcentaje del PIB pasa de significar un 0,01% del PIB en 1982 a significar un 0,08% del PIB en 1993 (San Segundo 1996 y El Mundo 1995). En 1969-70 el porcentaje de estudiantes en enseñanzas medias con beca era del 13,4% de los estudiantes de

este nivel educativo (MEC 1973)[27]. En 1977-78 el porcentaje de estudiantes de bachillerato y COU con ayuda al estudio era del 14,46% de los estudiantes de este nivel educativo (MEC 1979; INE 1980)[28].

En general, las becas y ayudas al estudio como porcentaje de las transferencias corrientes del gasto público en educación en el periodo transcurrido entre 1985 y 1992 en España aumentaron del 7,9% al 13,3%, con una ligera disminución entre 1986 y 1987 del 10,1% al 8,8% y de 5 décimas de 1989 a 1990 (MEC 1993). En 1995 las becas suponen un 12,4% de las transferencias corrientes, según el presupuesto inicial de ese año (MEC 1997:59).

Antes he comentado que con la nueva regulación socialista las becas se conceden con prioridad a la educación postobligatoria. Los datos muestran este hecho. Mientras que en 1977-78 el 19,3% de las ayudas al estudio en educación primaria y secundaria se dedicaron a EGB, o lo que es lo mismo a educación obligatoria, en 1986-87 y en 1993-94 no hay becas contabilizadas que se destinen a educación obligatoria[29].

Aunque aumentan mucho las becas en el nivel superior de educación, tanto en el porcentaje de alumnos que cubren como en su cuantía, ni éstas alcanzan unos niveles comparables a otros países europeos ni se produce un cambio en el sistema de financiación de la educación superior. Por cambio en el sistema de financiación quiero decir un sistema en el que las tasas se aproximen al coste de la educación universitaria y en el que existan becas cuantiosas para los alumnos cuyas familias no tengan recursos económicos y que cubran prácticamente el total de las necesidades del alumno. Aunque no está plasmado en un texto jurídico, era intención del Ministerio de Educación y Ciencia socialista aumentar las tasas aproximándolas a su coste real a la

[27] El porcentaje puede ser menor porque en vez del número de becarios se ha tenido en cuenta el número de becas concedidas.

[28] Al igual que antes, el porcentaje puede ser menor al consideran las ayudas al estudio concedidas y no el número de becarios.

[29] Los datos son de MEC (1979; 1989; 1996).

vez que lo hacían las becas[30]. Esto no ha sido así del todo. Las becas aumentan mucho, como hemos visto, pero las tasas en este periodo sólo aumentan levemente: en ptas. constantes del 93 suben de 47.883 ptas. en 1982 a 55.745 ptas. en 1993[31]. De 1983 a 1986 las tasas subieron un 14% por encima del IPC para los estudios experimentales y un 20% para los no experimentales. Hasta el curso 91/92 crecieron igual que el IPC. En los cursos 92/93 y 93/94 éstas volvieron a subir, un 10 y un 11% respectivamente para los estudios experimentales y en el último año un 8% para los no experimentales[32]. En la década de los setenta las tasas universitarias ya estaban aumentando. En 1972, siempre en pesetas constantes del 93, las tasas universitarias anuales eran 20.174 ptas., en 1977 32.896 ptas., y en 1981 43.791 ptas. (Consejo de Universidades 1989; El Mundo) [33].

La *educación privada y de élite* en educación superior no ha sufrido gran variación en la época socialista. Antes y después del periodo socialista la educación superior privada es muy poco importante en comparación con la pública. Durante el periodo socialista el 3% del total de estudiantes en universidad estaban en universidades privadas, lo que suponía 41.780 alumnos en universidades privadas en 1992 (Sánchez Ferrer 1996: 268) y 21.775 alumnos en universidades privadas en 1982 (Consejo de Universidades 1988). En 1970 este porcentaje de alumnos en universidades privadas era también cerca del 3% del total de alumnos en la universidad. En 1977 era ligeramente inferior,

[30] Por ejemplo, discurso de José María Maravall ante la Comisión de Educación y Cultura, el 11 de febrero de 1983, donde expone las líneas principales de actuación de Ministerio de Educación y Ciencia (p. 272). Es aún más explícito en su discurso en la universidad de Valencia el día de Sto. Tomás de Aquino, el 28 de enero de 1983 (p.3).

[31] Datos del Consejo de Universidades (1989;1994) y El Mundo (1995).

[32] Sánchez Ferrer (1996:284), con datos de Consejo de Universidades.

[33] En 1987 se aprobó una Ley por la que se establecía la gratuidad de los estudios de bachillerato y formación profesional en los centros públicos y de autonomía financiera de los centros docentes públicos no universitarios. En el periodo socialista, pues, se eliminan las tasas en educación secundaria.

suponía un 2,7% del total de alumnos en la universidad (MEC 1983b).

La LRU de 1983 desarrolla la Constitución tal y como se expresa en su artículo 57: "La libertad de creación de centros docentes, garantizada en el apartado seis del artículo veintisiete de la Constitución, comprende la libertad de creación de universidades y de centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada, en los términos establecidos en el presente Título". Así, el apartado cuarto del artículo 58 señala que "corresponde al Gobierno la homologación de los títulos expedidos por las universidades privadas, de acuerdo con las condiciones generales establecidas, previo informe del Consejo de Universidades". La libertad de creación de universidades no era nueva, la LGE de 1970 también garantizaba esta libertad (artículo 94). Antes de 1982 existían cuatro universidades privadas. La creación de nuevas universidades privadas no fue posible hasta 1991, año en que fue aprobado un decreto que establecía las condiciones para la creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios que desarrollaba el citado artículo 58 de la LRU (Sánchez Ferrer 1996: 271). Estas universidades privadas, en las que normalmente los estudiantes tienen que pagar unas tasas elevadas, en la mayoría de los casos no son consideradas de élite.

d) El gasto educativo durante el gobierno del PSOE

La tabla 3.6 presenta las cifras de gasto público en educación en relación al PIB en España en el periodo transcurrido de 1975 a 1995.

Como se aprecia en la tabla, el gasto público como porcentaje del PIB aumenta en 1,53 puntos porcentuales entre 1982 y 1995 (del 3,08% al 4,61%). En comparación con el periodo de gobierno de UCD, con respecto a periodos de duración similar (UCD de 1975 a 1982 y el PSOE de 1982 a 1989), la UCD aumenta el gasto público, en realidad el de las APE, en 0,99 puntos, mientras que el PSOE lo hace en 1,18 puntos. Parece que durante el periodo del PSOE se

Tabla 3.6. Gasto público en educación en relación al PIB[1] en España (1975-1995)

	APE[2]	Público[3]
1975	1,78	-
1976	1,94	-
1977	1,95	-
1978	2,07	-
1979	2,29	-
1980	2,52	-
1981	2,61	-
1982	2,77	3,08
1983	2,99	3,36
1984	3,00	3,42
1985	3,19	3,71
1986	3,10	3,68
1987	3,14	3,77
1988	3,33	4,01
1989	3,55	4,26
1990	3,73	4,45
1991	3,88	4,57
1992	4	4,64
1993	4,1	4,75
1994	4,04	4,67
1995	4	4,61

Fuentes: MEC (1993), MEC (1997) y elaboración propia.

Notas: 1. El Producto Interior Bruto (PIB) es obtenido de la Contabilidad Nacional de España (base 1986), serie enlazada 1964-1992. Para los años 1992 a 1995 ya se disponía de este indicador completo.

2. El Gasto de las Administraciones Públicas Educativas (APE) comprende el Gasto de la Administración Central (MEC) y el de las Administraciones Autonómicas (CC.AA.). Está incluido en el Gasto Público.

3. El Gasto Público recoge el Gasto de las APE y el de las Administraciones Locales (CC.LL.), así como el de Otros Ministerios en Educación.

aumenta más el gasto público en educación que durante el de la UCD, pero el contar con dos series diferentes, la de las APE y la del gasto público, hace que no pueda realizarse bien la comparación[34].

De forma más clara, aunque también hay problemas de series distintas, parece que hay una diferencia entre ambos gobiernos en el porcentaje del gasto público total que se dedica a educación. Entre 1982 y 1990 el porcentaje del gasto público total que se dedica a educación aumenta del 8% al 10,2%. Entre 1975 y 1982 el gasto de las APE como porcentaje del gasto público total sólo aumenta 0,1 puntos porcentuales (del 7,1% al 7,2%). Sin embargo, entre 1982 y 1989 se incrementa en 1,1 puntos (del 7,2% al 8,3%). Si tomamos el gasto público, no sólo el de las APE, entre 1982 y 1989, el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total se incrementa del 8% al 10% (dos puntos porcentuales)[35]. Es interesante apreciar que entre 1980 y 1990 el gasto público en educación como porcentaje de los gastos sociales es la partida de éstos que más aumenta (del 14,79% al 16,34%) (Bandrés 1993: 33-34).

El gráfico 3.1 muestra la distribución del gasto público educativo en España por niveles educativos entre 1980 y 1995.

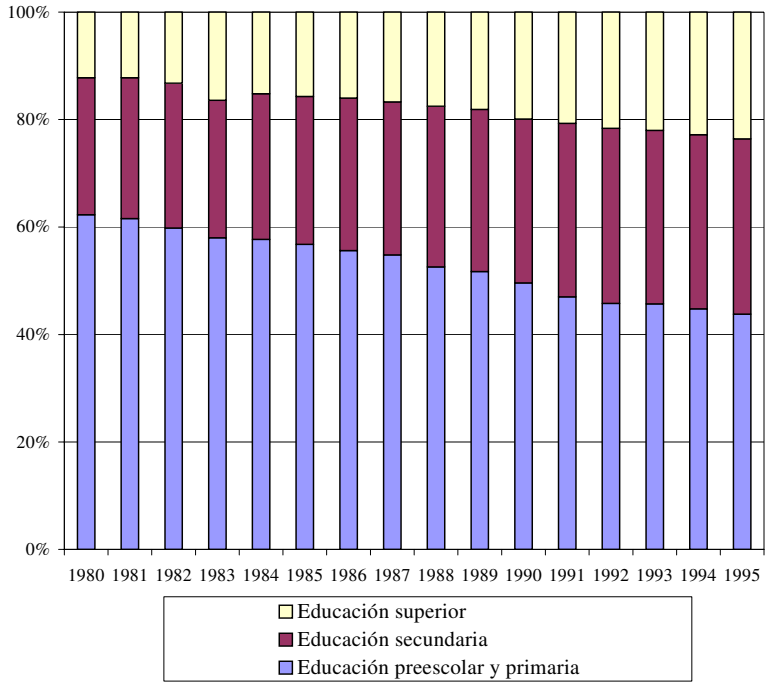
Como se aprecia en el gráfico 3.1, la tendencia general del periodo es la siguiente: el gasto en educación preescolar y primaria tendió a bajar progresivamente (del 62,3% en 1980 al 43,8% en 1995), el gasto en educación superior tendió a aumentar (del 12,2% al 23,6%), también progresivamente, y, por último, el gasto en educación secundaria tendió también a aumentar durante este periodo (del 25,5% al 32,6%), aunque menos que el gasto en educación superior. Aunque esta es la tendencia general, en diversas épocas hay pautas ligeramente diferentes. Entre 1983 y 1987 el gasto en educación superior mantuvo su peso en la distribución, fue el gasto en educación secundaria el que aumentó su peso respecto a los otros niveles. El gasto en educación

[34] Ya hemos comentado que tanto en la década de los 70 como en la de los 80 hay un crecimiento sostenido de estudiantes, con lo cual no dividimos estas cifras entre el número de estudiantes.

[35] Elaboración propia a partir de MEC (1993) y Antón et al. (1992).

secundaria suponía un 25,6% del gasto educativo por niveles educativos en 1983, porcentaje que aumentó al 28,4% en 1987. El gasto en educación superior se mantuvo en tono al 16,5% del gasto. Entre 1991 y 1995 ocurrió justo lo contrario, el gasto en educación secundaria mantuvo su peso en la distribución y fue el gasto en educación superior el que lo aumentó. El gasto en educación superior aumentó su peso del 20,7% al 23,6% entre 1991 y 1995, mientras que el gasto en educación secundaria se mantuvo en torno al 32,5%.

Gráfico 3.1. Distribución del gasto público educativo en España por niveles educativos (1980-1995)



Fuentes: Uriel et al. (1997:119), MEC (1997:33) y elaboración propia.

Las anteriores cifras pueden reflejar la evolución en el alumnado por niveles educativos. En gran parte, la evolución del gasto educativo por niveles educativos refleja la evolución del número de alumnos en los diferentes niveles educativos. Los estudiantes de EGB tendieron a disminuir su peso en el alumnado total durante todo el periodo de 1980 a 1992[36]. Los estudiantes de educación superior, y sobre todo los de educación secundaria, por el contrario, aumentaron su peso en este periodo (Uriel et al. 1997:106).

3. Política educativa e igualdad en Francia: los socialistas y la igualdad de oportunidades en la educación postobligatoria

3.1. Educación postobligatoria e igualdad en Francia antes de los socialistas

Como se ha comentado en el capítulo tercero, antes de la Vª República el sistema educativo, desde el principio, estaba formado por dos vías, una prestigiosa y otra no, que hacían del sistema educativo francés un sistema muy elitista, dado el marcado perfil social de los alumnos de ambas vías. La vía prestigiosa del *lycée* daba acceso, con sólo aprobar el *baccalauréat,* a la universidad o, tras una fuerte selección, a las *grandes écoles*. Los propios *lycées* tenían, y de hecho tienen hoy en día, clases preparatorias de las *grandes écoles*. La vía menos noble de la escuela primaria no daba acceso al nivel superior de educación. Vimos en el anterior capítulo también cómo a partir de la Vª República progresivamente se fue unificando este sistema educativo.

El nivel superior de educación francés se caracterizaba, y se caracteriza hoy día, por la coexistencia de la universidad junto con un sector no universitario de gran prestigio que es el formado

[36] Los estudiantes de educación preescolar mantuvieron su peso durante todo el periodo.

por las *grandes écoles* e instituciones análogas[37]. Esta coexistencia data incluso del Antiguo Régimen. El papel de las *grandes écoles* en la educación superior es tradicionalmente el de formar altos cuadros de la administración y grandes empresas. Debido a que esta necesidad de la "nación" estaba cubierta, el Estado mantenía desatendidas a las universidades. A partir de la II Guerra Mundial, y de forma evidente al principio de la Vª República de De Gaulle, sin embargo, la universidad empezó a tener un mayor protagonismo. El desarrollo económico de esta época requería una formación más amplia de la población y la universidad se enfrentaba a una demanda social sin precedentes (Cohen 1978; Magliulo 1982).

Si en 1945 había 123.000 estudiantes de educación superior[38], en 1960 eran 214.000. A pesar del crecimiento demográfico de esta época, que dudosamente alcanzó a la educación superior, el número de estudiantes en educación superior se dobló en 15 años. En 1965 ya eran 396.000 estudiantes en educación superior y en 1970 756.000. Este aumento de alumnos en educación superior fue consecuencia del aumento de alumnos en el *baccalauréat*, que pasaron de 33.000 en 1951 a 60.000 en 1960 y a 138.000 en 1970 (Comité national d'évaluation 1987:24-5).

Uno de los principales problemas de De Gaulle a principios de los sesenta en educación superior era, por lo tanto, la cuestión del acceso o la admisión a las universidades. De Gaulle era favorable a la selección en educación superior. Como señala Prost (1992:99) la política gaullista de educación consistió en "reclutar a las élites sobre una base democrática", es decir, que accedieran los mejores a la educación superior, aunque pocos, más que el acceso de todo el mundo al nivel superior. Este reclutamiento democrático de las élites suponía, según Prost, la diversificación de ramas en secundaria postobligatoria y en la educación superior. De hecho, en 1965 se redefinieron las ramas de educación secundaria postobligatoria y se creó el *baccalauréat* tecnológico. En 1966 se

[37] Ver Cohen (1978) para una descripción de la política educativa en el nivel superior antes de los socialistas.

[38] Estudiantes en la universidad.

crearon los *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT), en los que se impartían estudios universitarios profesionales. Sin embargo, debido a la escasa popularidad de que disfrutaban, sobre todo entre los estudiantes, las medidas de selección a la entrada de la universidad no terminaron de definirse. De todas formas, éste era uno de los grandes debates del momento y fue uno de los grandes desencadenantes de las manifestaciones de mayo del 68. El debate básicamente versaba sobre si hacer el examen de *baccalauréat*, titulación del final de la educación secundaria postobligatoria, más difícil para que menos estudiantes tuvieran acceso a la universidad, si hacer una prueba adicional para el acceso a la universidad, o si hacer selectivo el primer año de universidad[39]. La primera de estas opciones fue descartada, ya que se consideraba injusto que el título de *baccalauréat* se hiciera más complicado de obtener para así restringir el acceso a la universidad, y quedaron las otras dos opciones.

Aparte de este problema del número de estudiantes en educación superior y del acceso a este nivel educativo, las universidades contaban con déficits de recursos, a pesar de que en los años 50 y 60 aumentó el presupuesto dedicado a educación superior y de que se incrementaron en este periodo de tiempo las ayudas sociales a los estudiantes, principalmente indirectas, como las plazas en restaurantes universitarios y en residencias de estudiantes. Ya comenté en el capítulo tercero que en este periodo aumentó el gasto en educación. Asimismo, el porcentaje del presupuesto de educación dedicado a educación superior aumentó, del 6,6% en 1952 al 11,4% en 1967 (Cohen 1978).

Tras los acontecimientos de mayo de 1968, en ese mismo año, se aprobó una ley, la Ley de Orientación de la educación superior, o Ley Faure, como se llamaba el Ministro de educación del momento. Esta ley era fundamentalmente una ley de autonomía universitaria. Además de este aspecto tan importante, incorporaba algunas cuestiones relevantes desde el punto de vista de la

[39] Las *grandes écoles* durante esta época mantuvieron sus pruebas y procedimientos de admisión selectivos. Los cursos preparatorios también se mantuvieron.

igualdad de oportunidades educativas. En Francia, únicamente los que obtuvieron el *baccalauréat* podían acceder a la universidad y había algo de educación de adultos pero no en el nivel universitario. La Ley Faure hizo esto posible al crear programas de educación continua en las universidades. Respecto a la selección a la entrada de la universidad, dejó que el *baccalauréat*, quizá un poco más duro, siguiera siendo el único requisito para la entrada en la universidad, salvo en determinados estudios como medicina. Sin embargo, se orientaba al final de la secundaria, es decir que se "asesoraba" a los estudiantes sobre el tipo de estudios que debían continuar. Las *grandes écoles* quedaron fuera del ámbito de la ley al no ser consideradas parte de la universidad.

La Ley de 1968 marcó la política educativa en el nivel superior de la década de los setenta, antes de que los socialistas llegaran al poder en 1981. En esta década el número de estudiantes en *baccalauréat* y en educación superior continuó aumentando, aunque a un ritmo menor que en la década precedente. Los estudiantes del *baccalauréat* pasaron de 138.000 en 1970 a 160.000 en 1980. El gran aumento fue en la década de los sesenta, aunque en esta década el número de estudiantes continuó aumentando. En educación superior[40] la evolución fue similar. En la década de los setenta los estudiantes de este nivel educativo pasroan de 630.000 a 796.000 estudiantes (Comité national d'évaluation 1987:25). Si en la década de los sesenta aumentaron mucho más los estudiantes de las universidades que los de las *grandes écoles* (los estudiantes de las universidades se multiplicaron por tres y los de las escuelas de prestigio por dos), en la década de los setenta sucedió lo contrario. En 1980 la situación era clara; mientras un 68% de los estudiantes de educación estaban en la universidad (excluidas las IUT), únicamente un 18% estaba en las escuelas (Ambler y Neathery 1996; Duran-Prinborgne 1991).

Los debates sobre el acceso a la universidad continuaron después de la Ley de 1968, pero no hubo medidas destacables en este sentido en los años setenta. La Ley Haby de 1975 señalaba

[40] Estudiantes en la universidad.

que el *baccalauréat* debía dividirse en dos tipos de pruebas, el primer tipo de pruebas para obtener el título del final de secundaria, y el segundo tipo para acceder a la universidad. Sin embargo, esta medida no fue aplicada.

El esfuerzo financiero en educación superior en la década de los setenta, al igual que para el total de la educación, fue débil. Si en 1975 se gastaba el 13,6% del gasto en educación en educación superior, en 1980 se gastaba el 13,2% (DEP 1994). Durante esta década se redujo el porcentaje de alumnos de educación que recibía becas, aunque por otro lado becas más cuantiosas se dieron a los estudiantes de familias con menos recursos. Si el 20% de los estudiantes de educación superior recibían una beca en 1968 únicamente la recibían el 11% en 1977(Cohen 1978).

Al principio de los años 80 la situación en Francia desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades presentaba determinados problemas. Las ayudas financieras, en especial las directas como las becas, no cubrían a un porcentaje grande de estudiantes. Por ejemplo, en 1980-81 únicamente el 13,6% de los estudiantes de educación superior recibía una beca. En 1982-83 el 26,7% de los estudiantes de secundaria recibía beca (MEN 1995:163; MEN 1984b:25). Las *grandes écoles* y sus clases preparatorias continuaban su marcha de forma completamente independiente a la de la universidad, ejerciendo una fuerte selección entre los candidatos y con altas tasas y escasas becas en muchos casos. Los programas de educación de adultos no estaban muy desarrollados.

3.2. El PS y la igualdad en educación postobligatoria

Poco después de llegar al gobierno, en 1984, los socialistas aprobaron una Ley de educación superior[41]. Desde el punto de vista de la igualdad esta ley no incorpora aspectos muy importantes. Promueve que aumente el número de estudiantes en educación superior, ya que se considera que Francia todavía tiene

[41] *Loi 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.*

un número pequeño de éstos. Mantiene el sistema dual de universidad-*grandes écoles*, y aunque menciona a estas últimas en la ley no las regula apenas, ni a sus cursos preparatorios en los *lycées*. Incluye cambios menores; por ejemplo, que los cursos preparatorios a estas prestigiosas escuelas puedan ser ofrecidos en la universidad (aunque esta medida no se desarrolla posteriormente). No aproxima realmente estos dos tipos de educación en forma de pasarelas u oportunidades para que los estudiantes se intercambien. La aproximación es más en forma de profesores que de estudiantes. La discriminación y la rigidez de este sistema quedan prácticamente inalteradas. Mientras que en la universidad no hay selección a la entrada y las tasas son muy bajas, en las *grandes écoles* e, incluso, en sus cursos de preparación, el acceso es muy selectivo y en muchos casos las tasas son elevadas. En este último caso no se dotan con frecuencia unas ayudas financieras adecuadas para compensar la posible discriminación económica.

El objetivo expansionista de la ley, sin embargo, sí que tiene repercusión. De hecho, cuando Chevènement llega al Ministerio de educación su máximo objetivo es que el 80% de una cohorte de edad alcance el *baccalauréat*, objetivo que continúan los siguientes ministros de educación, ya fueran de derechas o de izquierdas, y que se refleja tanto en la Ley Carraz de educación tecnológica y profesional de 1985 como en la Ley de Orientación de 1989. He comentado levemente este aspecto en el capítulo anterior. Junto con este objetivo expansionista se fomentan los estudios profesionales. Con la medida del 80% de una cohorte en el *baccalauréat* no se pretende que todos esos estudiantes lo sean de la rama general, o incluso tecnológica, sino que estudien en la rama profesional. Con la Ley Carraz y un decreto posterior[42] se crea el *baccalauréat* profesional.

A continuación se va a analizar de forma detallada la política educativa socialista en relación con la igualdad en educación

[42] *Décret nº 86-379 du 11 mars 1986 portant règlement général du baccalauréat professionnel* (Decreto 86-379 del 11 de marzo de 1986 sobre la regulación general del baccalauréat profesional).

postobligatoria, utilizando para ello, como a lo largo de los capítulos dos y tres, los indicadores desarrollados en el capítulo uno. Se intentará, en la medida de lo posible, compararla con la política seguida en la década de los setenta por Pompidou y, sobre todo, por Giscard d'Estaing.

a) Factores relacionados con la organización del sistema educativo

Las oportunidades, o *segundas oportunidades educativas*, que se les ofrecen a los alumnos tanto para ingresar en la educación superior si no han completado los estudios de secundaria, como para cambiar de las ramas menos prestigiosas a las más prestigiosas, no se han modificado apenas en Francia tras el paso del gobierno socialista. La Ley Faure de 1968 es la que regulaba el nivel superior de educación antes de que los socialistas llegaran al poder. La Ley de educación superior de 1984 de los socialistas introduce algunos cambios, muy tímidos en este sentido, pero que apenas son desarrollados posteriormente. Básicamente lo que ocurre es que se hace énfasis, de una manera muy vaga sin embargo, en mayores oportunidades para pasar en la universidad de las ramas profesionales a las ramas generales, aunque dejando de lado a las *grandes écoles* e instituciones similares. Lo que sí es cierto es que al principio hubo un cierto intento de integrar a estas instituciones, intento que incluso en la ley fue muy tímido, y luego no se desarrolló.

Las oportunidades de cambio entre ramas educativas, profesionales y académicas, en la universidad son defendidas a lo largo de la Ley de educación superior, aunque de una forma vaga y excluyendo a las *grandes écoles* e instituciones similares. El artículo 9, por ejemplo, señala que "(l)os estudios de educación superior están organizados de forma que faciliten los cambios de orientación y la prosecución de los estudios de todos. A este fin, los programas pedagógicos y las condiciones de acceso a los centros están organizados para favorecer el paso de una formación

a otra, especialmente por la vía de convenios concertados entre los centros". El artículo 14 señala que los alumnos de educación tecnológica corta pueden continuar en el segundo ciclo de educación de otros estudios largos, bajo las condiciones fijadas por vía reglamentaria. El problema es que no se define qué tipo de estudios pueden continuar y luego no se llegan a desarrollar estas condiciones. Esta ley de educación superior, aunque incluye a las *grandes écoles* y similares dentro de los centros de educación superior, no las regula, señala que este tipo de instituciones tienen sus características propias. Se alude en determinados pasajes a la relación entre todos los tipos de educación superior, aunque en el caso de la universidad con las *grandes écoles* resulta más en un intercambio de profesores que de estudiantes.

Respecto a las oportunidades de vuelta al sistema educativo una vez que se ha abandonado éste, ocurre lo mismo: se hace mucho énfasis en la formación continua y permanente, pero ésta antes y después de los socialistas consiste en cursos de formación específica no tanto preocupados con que jóvenes o adultos que han salido del sistema educativo regresen a él sino con dotarles de una determinada formación específica[43]. Una vez más, se exponen las oportunidades de forma vaga. En el artículo 5 se señala que "los estudios, las experiencias profesionales o personales pueden ser válidas, bajo las condiciones definidas por decreto, para el acceso a los diferentes niveles de la educación superior"[44].

Las leyes de 1985 y de 1989 sobre educación tecnológica y profesional, y sobre la orientación del sistema educativo, respectivamente, continúan declarando la importancia de las pasarelas entre estudios, de la formación continua y permanente, de las oportunidades de vuelta al sistema educativo, aunque todo

[43] A través del sistema de cursos de formación y de determinadas pruebas puede existir la posibilidad de acceso a distintos niveles educativos, a la universidad por ejemplo, sin cumplir los requisitos y a partir de una determinada edad. El *diplôme d'acces aux études universitarires* se obtiene tras un curso y una prueba.

[44] Regulado posteriormente en un decreto de 1985 (Decreto 86-906 del 23 de agosto de 1985). En este decreto queda claro que se refiere al acceso a cursos de formación específica.

queda, como antes, en términos bastante vagos. La Ley Carraz del 85 es un poco más concreta al señalar que, incluso aunque los estudiantes de estudios tecnológicos o profesionales no obtengan el diploma correspondiente a esos estudios, obtendrán un justificante de lo que han cursado, por si quisieran retomar los estudios. En estas leyes tampoco se comenta nada sobre las *grandes écoles*.

He señalado que la educación de adultos como tal está formada por cursos de formación específica más que por programas concretos que hagan posible el ingreso de los adultos en el sistema educativo. Esto es así antes y después de que los socialistas estuvieran en el gobierno.

Los *mecanismos de selección de alumnos* en educación superior no varían sustancialmente en el periodo socialista. Hasta la Ley de educación superior de 1984 ya hemos visto que el único requisito para acceder a la universidad era la posesión del *baccalauréat*, es decir, del diploma de educación secundaria. Dependiendo del tipo de *baccalauréat* se puede acceder a unos u otros estudios. Con esta ley de educación superior socialista básicamente esto se mantiene. Aparte de este certificado no se realiza una prueba de acceso a la universidad, por lo que todo estudiante que posee el *baccalauréat* tiene derecho a entrar a la universidad, en el primer ciclo de la universidad. Se señala muy enfáticamente en la Ley de educación superior que no hay selección a la entrada de la universidad. Sin embargo, no sólo algunos estudios como medicina constituyen una excepción, sino que los estudios superiores no universitarios como las prestigiosas *grandes écoles* e instituciones similares pueden realizar su propia selección[45].

En general, aunque se incluye a las *grandes écoles,* en esta ley apenas se las regula. En este aspecto no difiere mucho de la Ley de 1968. La sección tercera del capítulo primero del título III de la

[45] En 1986, en el periodo de cohabitación, se aprobó la ley Devaquet que permitía a las universidades establecer sus propios requisitos de admisión además del *baccalauréat* y expedir sus propios títulos. Esta ley fue retirada poco después debido a grandes manifestaciones de estudiantes en contra (Ambler 1996:219).

Ley de 1984 que regula a las Escuelas Normales Superiores, los grandes establecimientos y las escuelas francesas en el extranjero sólo presenta un breve artículo en el que se señala que estas instituciones tienen características propias.

Los socialistas no hicieron prácticamente nada en contra de la rígida separación de la educación superior francesa entre universidad y *grandes écoles*, siendo la segunda claramente una vía de mayor éxito que la primera. No hicieron nada para evitar la discriminación en el precio y en el acceso a los cursos preparatorios a las grandes écoles que se impartían en los *lycées*, en muchas ocasiones fundamentales para que los estudiantes tuvieran oportunidad de ser seleccionados por una *grande école*. El artículo 14 de la Ley de 1984 señalaba que "(l)a preparación para las *écoles* estaba asegurada en las clases preparatorias de los *lycées* y en los centros (de educación superior) públicos de carácter científico, cultural y profesional, en las condiciones fijadas por decreto". Esto abría la posibilidad a que se pudieran preparar los exámenes de entrada a las *grandes écoles* en la universidad y no sólo en los selectivos *lycées*. Sin embargo, esta vía fue abandonada, no llegó a aprobarse ningún decreto en este sentido. Ya he comentado que tampoco se ofrecieron más (segundas) oportunidades para que los estudiantes de la universidad pudieran ir a estas vías prestigiosas, que la relación entre *grandes écoles* y universidad se plasmó más en un intercambio de profesores que de estudiantes.

En las propias *grandes écoles* los socialistas llevaron a cabo cambios menores. Por ejemplo, en la *École Nationale d'Admnistration* (ENA), la escuela donde se forman prácticamente todos los altos funcionarios y las élites políticas y empresariales francesas, se modificó levemente el acceso. Se creó una "tercera vía" de acceso, como se la llamó, para que determinadas personas por su experiencia profesional, como por ejemplo un sindicalista,

pudieran acceder de forma diferente a los dos procedimientos normales de admisión: interno y externo[46].

Hubo varios informes sobre la ENA al principio del gobierno socialista: el informe Kesler, Magniadas y Boutin sobre la reforma de la ENA de 1982, y, en el mismo año, el informe Fosaer. El primero de estos informes, aunque no pretendía un cambio profundo de la ENA, quería que se disminuyera el carácter elitista de reclutamiento en esta institución. Para ello se proponían varias medidas, básicamente centradas en que los cursos preparatorios de los *lycées* no fueran indispensables para entrar en la escuela y que se dieran más becas, y éstas fueran más cuantiosas, a los alumnos de origen modesto. En este informe, pero sobre todo en el de Fosaer, se trataba la cuestión de la tercera vía de acceso. Finalmente lo que se aprobó fue precisamente la tercera vía, y los otros cambios, sin embargo, no se concretaron[47].

b) Factores relacionados con el tamaño del sistema educativo

He comentado en el capítulo anterior que la expansión del sistema educativo fue uno de los objetivos más importantes de los socialistas en Francia, sobre todo desde que Chevènement se hiciera cargo del Ministerio de educación y lanzara el eslogan de que el 80% de una cohorte de edad debía alcanzar el *baccalauréat*. Vimos también que en la Ley de Orientación de 1989 se reafirmó este objetivo. En educación superior los socialistas también tienen objetivos expansionistas. La propia Ley de educación superior de 1984 promueve que aumente el número de estudiantes en educación superior, ya que se considera que Francia todavía tiene un número pequeño de éstos.

El gráfico 2.4 del capítulo segundo mostró las tasas de escolarización francesas por edad, de los 14 a los 24 años, en 1982

[46] Regulado en la Ley sobre la tercera vía del 19 de enero de 1983 y en posteriores decretos. En 1986, bajo el gobierno de Chirac, se suprime esta vía, y en 1989 vuelve a aprobarse.

[47] Ver ENA (1996).

y en 1993. Recordemos que la expansión educativa en este periodo fue impresionante sobre todo para las edades comprendidas entre los 18 y los 20 años. En 1982 el 44,7% de los jóvenes de 18 años estaban escolarizados, mientras que en 1993 lo está el 84,1%. El 17,7% de los jóvenes de 20 años estaba escolarizado en 1982, cifra que asciende al 53,2% en 1993. A los 22 y 24 años el 9,5% y el 6,7%, respectivamente, estaba escolarizado en 1982, mientras que en 1993 el 28,7% de los jóvenes de 22 años y el 12% de los de 24 están escolarizados (MEN 1984b:19; 1995:23). También vimos en el capítulo tercero que esta expansión de los ochenta no es nueva, que en los setenta la escolarización no cesa de aumentar.

Al mismo tiempo que estos objetivos expansionistas, los socialistas también pusieron mucho énfasis en el desarrollo de la educación profesional, especialmente en el nivel de educación secundaria postobligatoria. De hecho, no se pueden entender los objetivos expansionistas que se suceden en Francia a partir de que Chevènement ocupa el Ministerio de educación sin comprender la reorganización de las ramas educativas llevada a cabo en la educación secundaria postobligatoria.

La Ley Carraz, sobre la enseñanza tecnológica y profesional de 1985, junto con el decreto sobre la creación del *baccalauréat* profesional de 1986, transforman la educación secundaria postobligatoria. La Ley Carraz subraya la necesidad de la educación profesional en Francia y fue aprobada con el objetivo de que aumentara el número de estudiantes en la rama profesional de la educación. La propia Ley también apuntaba a la creación del *baccalauréat* profesional, que fue definitivamente creado con el decreto de 1986. En educación superior los socialistas también quisieron potenciar los estudios profesionales, y esto se reflejó en la creación de los *Instituts Universitaires Professionnalisés* o Institutos Universitarios Profesionales[48].

Sin embargo, mientras en 1980 el 41,2% de los estudiantes de educación secundaria postobligatoria estaban en ramas profesionales, únicamente lo están el 30,85% en 1993. La

[48] Véase por ejemplo el plan *"Univesités 2.000. Quelle Université pour Demain?"* (1991, Paris: La Documentation Française).

evolución desde principios de los setenta es decreciente. En 1970 el 43,3% de los estudiantes de educación secundaria postobligatoria estaba en ramas profesionales, cifra que va descendiendo ligeramente hasta que en 1985 el 40% de estos estudiantes está en ramas profesionales. El gran descenso en estudiantes de ramas profesionales se encuentra entre los años 85 y 90. En 1990 únicamente el 30,7% de los alumnos de educación secundaria postobligatoria está en ramas profesionales. Este efecto es interesante. La tendencia general desde los setenta es que los estudios profesionales descienden progresivamente. Cuando, principalmente a partir de 1985, se quiere fomentarlos, el volumen de alumnos en estos estudios se reduce en relación a los generales o académicos. Lo que sucede básicamente es que disminuyen los alumnos en estudios profesionales diferentes al *baccalauréat* profesional. La proporción de estudiantes cursando el *baccalauréat* profesional en relación a los alumnos que están en ramas profesionales aumenta desde 1985, año en que este *baccalauréat* fue creado. Entre 1985 y 1990, periodo en el que descienden los estudiantes de las ramas profesionales en relación a las generales, la proporción de estudiantes de *baccalauréat* profesional en relación al total de ramas profesionales aumenta del 0,16% al 13,44%.

La tabla 3.7 muestra la distribución de alumnos por ramas educativas en educación superior.

Como se aprecia en la tabla, desde 1970 hasta 1993 disminuye la proporción de estudiantes en universidades, del 75% al 63% del total de estudiantes de las diferentes ramas de educación superior. Esta disminución es compensada por el aumento de la proporción de estudiantes en STS, del 3% en 1970 al 11% en 1993. En IUT, en los cursos preparatorios a las *grandes écoles* y en las propias *écoles* las proporciones se mantienen. El periodo socialista no supone una gran diferencia respecto a la tendencia de la década anterior. De 1980 a 1993 disminuye la proporción de estudiantes en la universidad (del 68% al 63%), y aumenta en STS (del 6% al 11%). De nuevo, las IUT, los cursos preparatorios a las *grandes écoles* y las propias *écoles* mantienen el porcentaje de estudiantes de educación superior:

Tabla 3.7. Estudiantes franceses por tipos de educación superior (1970-1993)

	Universidad (sin IUT)	IUT[1]	STS[2]	CPGE[3]	*Écoles*
1970-71	637.000 (75%)	24.200 (3%)	26.800 (3%)	32.600 (4%)	130.000 (15%)
1980-81	804.418 (68%)	53.667 (4%)	67.908 (6%)	40.123 (3%)	214.150 (18%)
1985-86	905.973 (66%)	61.905 (4%)	118.832 (9%)	47.334 (3%)	233.514 (17%)
1986-87	907.794 (66%)	62.872 (5%)	131.187 (9%)	48.811 (3%)	226.407 (16%)
1988-89	969.527 (65%)	67.101 (4%)	163.791 (11%)	57.940 (4%)	230.292 (15%)
1990-91	1.097.600 (65%)	74.300 (4%)	199.100 (12%)	67.500 (4%)	260.300 (15%)
1993-94	1.302.300 (63%)	92.800 (4%)	232.800 (11%)	72.600 (3%)	374.100 (18%)

Fuentes: Ambler y Neathery (1996), Duran-Prinborgne (1991:45) y elaboración propia.
Notas: 1. *Instituts Universitaires de Technologie* (Institutos Universitarios de Tecnología). 2. *Section de Technicien Supérieur* (Estudios Técnicos Superiores). 3. *Cours Préparatoires aux Grandes Écoles* (Cursos de Preparación a las *Grandes Écoles*).

4% en el caso de las IUT, 3% en el caso de los CPGE y 18% en el de las *Écoles*.

c) Factores relacionados con la financiación de la educación

En el periodo socialista, la *ayuda financiera a los estudiantes* no sufrió grandes cambios respecto a lo que se venía haciendo en Francia antes de que este partido llegara al gobierno. Sin embargo, aunque legislativamente no hay apenas cambios sustantivos en el diseño de las ayudas a los estudiantes, los socialistas hicieron más esfuerzo en ayudas directas que en indirectas que lo que se hacía antes de que llegaran al poder. Lo que no hicieron fue dar becas más cuantiosas a los alumnos de familias más desfavorecidas, sino todo lo contrario, ni dar más becas a alumnos de origen humilde de *grandes écoles* e instituciones similares, que tienen que afrontar unas tasas muy elevadas. En este aspecto continuaron con la tendencia anterior.

La Ley de educación superior de 1984 no recoge nada en este sentido, y la Ley de orientación del 89, en su informe anexo, menciona que debe extenderse la gratuidad de los libros de texto a toda la educación secundaria y que "(u)na ayuda social mayor y diversificada deberá acompañar al crecimiento del número de estudiantes de *lycée* y de los centros de educación superior". A pesar de que legislativamente no se producen cambios en el diseño de las ayudas a los estudiantes, hay varios informes o planes que tratan de este tema a lo largo del periodo socialista: primero, el informe de C. Domenach de 1982, *Les conditions de vie et le contexte de travail des étudiants*[49], defiende el fomento de la ayuda indirecta a los estudiantes, en forma de restaurantes universitarios subvencionados, alojamiento subvencionado, etc.; segundo, el *plan social-étudiant* presentado por C. Allègre a Jospin, al volver el partido socialista al poder al final de los ochenta, hace más énfasis por el contrario en las ayudas directas a los estudiantes, como las becas; tercero, el informe

[49] Las condiciones de vida y el contexto de trabajo de los estudiantes (París: MEN).

"Universidades 2.000", que ya he introducido en este capítulo, al principio de los noventa señala que se debe reforzar la ayuda a los estudiantes, aunque no especifica de qué naturaleza debe ser esa ayuda.

El porcentaje de estudiantes de la universidad que se beneficiaban de una ayuda directa era del 13,6% en 1980-81, cifra que aumenta al 17,8% en 1992-93. En 1970-71 este porcentaje suponía el 14,1% (MEN 1995:163). Parece que los socialistas han hecho más esfuerzo en ayudas directas que lo que hicieron los gobiernos que les precedieron.

En Francia hay dos tipos de becas, las becas concedidas por criterios sociales y las becas concedidas por criterios de resultados académicos[50]. En los años ochenta y principios de los noventa se mantiene la proporción de becas que se concede por criterios sociales respecto al total, y de hecho se mantiene en un nivel muy alto. En 1984-85 el 95,05% de las becas concedidas a estudiantes se concedió por motivos sociales, cifra que se mantiene en 1992-93 en el 96,26% (MESR 1994:81). Estas becas son de diferentes cuantías dependiendo, fundamentalmente, de la renta familiar del estudiante. En 1993-94, el 43,2% de los estudiantes tenía una beca anual de 17.766 francos, el 14,7% una de 15.498 francos, el 15,8% una de 12.744 francos, el 13,7% una de 9.882 francos y el 12,6% una de 6.588 francos (MEN 1995:163). Los estudiantes que obtienen una beca mayor son de familias con menos recursos económicos. La evolución de estos tipos de becas es complicada de analizar, ya que cambian los tipos de becas en el tiempo. A grandes rasgos, hay una tendencia desde los setenta hacia una relativa mayor proporción de becarios de familias con más recursos económicos. La tabla 3.8 refleja esta tendencia entre 1975 y 1987.

[50] Además hay préstamos a bajo interés y ayudas a la investigación. Los préstamos a bajo interés no están muy desarrollados en Francia en relación a las becas. Los estudiantes con préstamo suponen un 2,13% del total de estudiantes que disfruta de una ayuda financiera directa en 1984-85; en 1992-93 suponen un 1,2% de los mismos (MESR 1994:81).

Tabla 3.8. Estudiantes franceses recibiendo una beca por criterios sociales por tipo de beca[1] en educación superior (1975-1987)

	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	Total
1975-76	-	-	-	11.487 (11%)	12.498 (12%)	9.612 (9%)	17.792 (17%)	8.845 (8%)	41.345 (40%)	2.081 (2%)	103.660 (100%)
1980-81	-	15.409 (13%)	-	5.767 (5%)	9.946 (8%)	7.031 (6%)	14.368 (12%)	7.567 (6%)	56.739 (49%)	-	116.827 (100%)
1981-82	-	13.726 (12%)	-	5.963 (5%)	8.754 (7%)	8.396 (7%)	12.309 (10%)	10.447 (9%)	59.085 (50%)	-	118.680 (100%)
1985-86	8.924 (6%)	7.250 (4%)	9.149 (6%)	8.057 (5%)	13.078 (8%)	11.381 (7%)	19.989 (12%)	10.718 (7%)	71.264 (45%)	-	159.810 (100%)
1986-87	9.579 (6%)	7.490 (4%)	10.043 (6%)	8.699 (5%)	14.171 (8%)	11.801 (7%)	21.962 (13%)	11.423 (7%)	76.365 (44%)	-	171.533 (100%)
1987-88	10.256 (5%)	8.567 (4%)	11.168 (6%)	9.531 (5%)	15.789 (8%)	13.146 (7%)	24.359 (13%)	12.185 (6%)	83.176 (44%)	-	188.177 (100%)

Fuentes: OCDE (1989:41-42) y elaboración propia.

Notas: 1. Los tipos de becas están ordenados de menor a mayor cuantía de beca. Los estudiantes de familias con menos recursos económicos tienen becas del tipo 10°, becas más cuantiosas que las de tipos inferiores. Entre paréntesis el porcentaje de estudiantes de un tipo con respecto al total de becarios (por criterios sociales).

Es interesante también conocer la evolución de los becarios por criterios sociales en cada tipo de educación superior. La tabla 3.9 muestra estos datos entre 1984-85 y 1992-93.

Tabla 3.9. Estudiantes franceses becarios por criterios sociales por tipo de educación superior (1984-1992)[1]

	1984-85	1992-93
Universidad, IUT e STS	132.361 (89,42%)	268.097 (88,94%)
CPGE y écoles	14.668 (9,91%)	28.285 (9,38%)
Otros (IUFM[2] y universidades privadas)	980 (0,67%)	5.034 (1,68%)
Total	148.009 (100%)	301.416 (100%)

Fuentes: MESR (1994:81) y elaboración propia.
Notas: 1. Entre paréntesis el porcentaje de estudiantes de cada tipo de educación superior respecto del total de becarios (por criterios sociales).
2. *Instituts Universitaires de Formation de Maîtres* (Institutos Universitarios de Formación de Profesores).

Como se aprecia en la tabla 3.9, las becas concedidas a las *grandes écoles* e instituciones similares así como a sus cursos preparatorios se mantienen en el mismo nivel de 1984 a 1992, un poco menos del 10%. Teniendo en cuenta que el número de estudiantes en este tipo de estudios se mantuvo constante en este periodo de tiempo es claro que no se hace un esfuerzo mayor por dar becas a los estudiantes de estas instituciones provenientes de familias con menos recursos económicos. Unos datos complementarios nos sirven para reforzar este argumento. En 1984-85, el 17,8% de los estudiantes de cursos preparatorios a las *grandes écoles* y de los estudiantes de las prestigiosas escuelas de ingeniería recibían beca,

mientras que el 12,74% de los estudiantes de Universidad, IUT y STS la recibían. En 1992 aumenta ligeramente más la proporción de estudiantes que reciben beca en las universidades, IUT y STS; el 16,78% de éstos recibe beca mientras que la recibe el 19,6% de los de cursos preparatorios a *grandes écoles* y a escuelas de ingenieros (MESR 1994:80).

La tasa de cobertura en 1993-94 por tipo de beca es del 16,7% del total de los estudiantes de educación superior en el caso de las becas concedidas por criterios sociales, y del 0,6% de los mismos en el caso de las becas concedidas por otros motivos. Se calcula que los estudiantes pueden pagar del 30% al 50% como media de sus gastos totales con la beca concedida por criterios sociales (Jurado Guerrero 1998:183-4).

La parte del presupuesto dedicada a asistencia social a los estudiantes de educación superior, que incluye tanto la ayuda directa como la indirecta, aumentó del 0,83% del presupuesto total dedicado a educación en 1983 al 1,26% en 1994 (MESR 1994:11 y 18; MEN 1984b:23). El gasto en ayuda directa, incluidas tanto las becas concedidas por criterios sociales como por criterios de rendimiento académico, respecto al gasto en asistencia social aumenta en relación al gasto en ayuda indirecta en el periodo socialista. Si en 1980 las becas a estudiantes de educación superior supusieron el 43,6% de la ayuda social a los estudiantes, en 1994 este porcentaje ha aumentado hasta 78,78%. En 1975 suponían el 49%, con lo que sí parece que los socialistas destinan más recursos a ayudas directas que indirectas. Lo que no sabemos es qué parte corresponde a becas concedidas por criterios sociales y qué parte a becas concedidas por criterios de rendimiento académico. Los becarios por criterios sociales son mucho más numerosos que los becarios por criterios académicos, si bien estas últimas becas son mucho más cuantiosas que las primeras.

Hasta el momento, los datos que he ofrecido se refieren a educación superior. La ayuda social a los estudiantes, tanto directa como indirecta, también se concede en educación primaria y secundaria, sobre todo en esta última. En la primera mitad de los años 70, el 39% de los estudiantes de secundaria estaba becado. En el curso 1982-83 únicamente lo está el 26,7% de los estudiantes de

secundaria, cifra que se mantiene en el 27,7% en el curso 1993-94. La beca media en educación secundaria por alumno en 1982-83 era de 1.257 francos, y en 1993-94 de 1.711 francos[51]. La beca media en este periodo se mantiene. La parte del presupuesto total de educación dedicada a ayudas sociales a los estudiantes de educación primaria y secundaria suponía un 5,05% en 1982-83 y un 2,5% en 1993-94 (MEN 1984b:23 y 37; MEN 1995: 87-261).

A pesar de que en el periodo socialista se incrementa el porcentaje de becarios (sociales), el incremento, como hemos visto, no es espectacular, sobre todo en comparación con otros países europeos. Las tasas universitarias se mantienen en un nivel muy bajo tanto en los setenta como en los ochenta. A principios de los noventa los estudiantes de universidad pagan unos 650 francos al año en matrículas universitarias[52].

La *educación privada y de élite* en educación superior no ha sufrido gran variación en la época socialista. En el sistema educativo francés hay un escaso sector privado en la universidad, pero, en cambio, el sector privado es bastante importante en las *grandes écoles* e instituciones similares. El sector privado de educación superior suele cobrar unas tasas muy elevadas. En 1980, el 1,38% de los estudiantes de educación superior estudiaba en una universidad privada, cifra que en 1993 es del 1,01%[53]. Los estudiantes de cursos preparatorios a las *grandes écoles* en centros privados aumentaron del 11,69% del total de alumnos en estos cursos en 1980 al 17,96% en 1993.

Los estudiantes de las prestigiosas escuelas de ingeniería privadas aumentaron del 29,66% de los alumnos de estos estudios en 1980 al 36,03% en 1993. Las prestigiosas escuelas privadas de comercio que en 1970 suponían un 1,24% de los estudiantes de

[51] Debido al efecto de la inflación estos montantes serán parecidos.

[52] En 1986, con la Ley Devaquet que ya he comentado, el gobierno de Chirac intentó aumentar las tasas universitarias y debido a manifestaciones de estudiantes en contra, esta ley tuvo que ser retirada.

[53] En los estudios cortos profesionales (STS) sí es significativo el sector privado. En la década de los ochenta se mantiene constante su peso ya que en 1980 el 35,96% de los estudiantes de STS están en centros privados y en 1993 este porcentaje se mantiene en el 34,83%.

educación superior, en 1980 suponían un 13,46% de los estudiantes de educación superior y en 1993 un 27,57% (MEN 1984b: 167; MEN 1995: 157). No parece que sea nuevo, por lo tanto, el incremento del sector privado en este nivel educativo.

c) El gasto educativo del PS

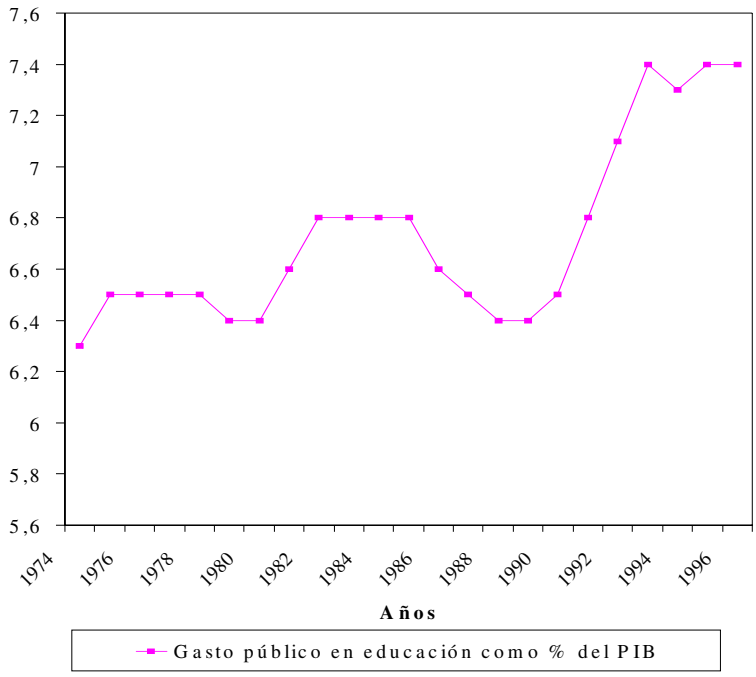
El gráfico 3.2 presenta las cifras de gasto público en relación al PIB en Francia entre 1974 y 1996.

Como se aprecia en el gráfico 3.2, de 1974 a 1980 el gasto público en educación como porcentaje del PIB aumenta del 6,3% al 6,4%. En 1981 aumenta al 6,6% y en 1985 al 6,8%. En 1986 baja al 6,6% y en 1988 al 6,4%. De 1988 a 1993 se produce una subida de un punto, del 6,4% al 7,4%. Parece por lo tanto que los socialistas, sobre todo en el segundo periodo de 1988 a 1993, tendieron a aumentar más el gasto público en educación que los gobiernos de la década de los setenta.

Otro indicador del gasto público en educación, la parte del gasto público total dedicada a educación, sigue una evolución parecida. En 1974 el gasto público en educación se situaba en el 20,5% del gasto público total, cifra que tras aumentar al 21,5% en 1977 desciende al 19,9% en 1980. En 1981 sigue descendiendo al 19,2%, porcentaje que, con oscilaciones, se mantiene hasta 1985. En 1986 sigue descendiendo hasta 18,8% para inmediatamente después aumentar al 19,4% en 1988. De 1988 a 1993 aumenta de forma sostenida, aunque no espectacularmente, al 20,7%[54].

[54] Cifras del MEN (1997:11).

Gráfico 3.2. Gasto público en educación en Francia como porcentaje del PIB (1974-1996)



Fuentes: MEN (1997:11) y elaboración propia.

La tabla 3.10 muestra cómo se reparte el gasto público en educación por niveles educativos entre 1974 y 1993[55].

[55] No se incluyen otros tipos de gastos no desglosados por niveles educativos como los derivados del aprendizaje, la educación artística, los gastos extraescolares y otros gastos no distribuidos.

Tabla 3.10. Gasto público en educación por nivel educativo en Francia[1] *(1974-1993)*

	1974	1980	1986	1988	1993
Primaria	38,96%	38,01%	35,3%	35,15%	31,84%
Secundaria	45,16%	46,97%	48,56%	48,66%	49,53%
Superior	15,88%	15,02%	16,14%	16,19%	18,63%

Fuentes: MEN (1995:265) y elaboración propia.
Notas: 1. Porcentaje del gasto público en los tres niveles educativos dedicado a cada nivel educativo.

Como se aprecia en la tabla 3.10, el gasto público en educación primaria tendió a bajar en relación al resto de niveles educativos, sobre todo en los periodos socialistas de 1980 a 1986 y de 1988 a 1993. En 1980, el 38,96% del gasto en todos los niveles educativos se dedicó a educación primaria, porcentaje que disminuyó al 31,84% en 1993. El gasto en educación secundaria tendió a aumentar su proporción progresivamente en todo el periodo analizado. En 1980, el 46,97% del gasto en todos los niveles educativos se dedicaba a educación secundaria, cifra que aumenta al 49,53% en 1993. Justo al contrario que en educación primaria, el gasto en educación superior tendió a aumentar en relación al resto de niveles educativos, sobre todo en los periodos socialistas. En 1980, el 15,02% del gasto en todos los niveles educativos se dedicó a educación superior, cifra que alcanzó el 18,63% en 1993. Parece que los socialistas tendieron a conceder más peso al gasto en educación secundaria y, sobre todo, superior, que a primaria, aunque esta es, a grandes rasgos, también la tendencia de los gobiernos de diferentes signo político con los que se alternaron en el poder. Además, la evolución del número de estudiantes franceses por niveles educativos desde la década de los setenta es clara: disminución del peso de los alumnos de primaria y aumento de los de secundaria y, sobre todo, de superior, sobre el total de estudiantes[56].

[56] Elaboración propia a partir de datos del MEN (1995:21).

4. La política educativa del PSOE y del PS francés en educación postobligatoria: dos caminos diferentes

Los caminos elegidos por los partidos socialistas de España y Francia en la década de los ochenta difieren menos entre ellos y representan en menor medida dos alternativas diferentes, la socialdemócrata y la republicana, en educación postobligatoria, sobre todo superior, que lo que vimos en educación obligatoria. Aun así, los partidos socialistas en los dos países realizan en educación postobligatoria políticas diferentes.

El PSOE en España realizó una política educativa en relación con la igualdad en educación postobligatoria de carácter socialdemócrata, en el sentido en que ha sido definida en el primer capítulo. Recordemos que en educación postobligatoria el modelo socialdemócrata suponía fundamentalmente las segundas oportunidades educativas, incluida la educación de adultos, y las ayudas financieras a los más humildes. El diseño de la política educativa en este nivel en España en la época socialista contrasta con el de la década anterior, en la que finaliza el régimen franquista y gobierna la UCD. Los socialistas cambian el diseño de la política educativa en relación con la igualdad en educación postobligatoria que se venía haciendo en España por los gobiernos conservadores que les precedieron en el poder. Al igual que en el anterior capítulo, es evidente que aunque todos los sistemas educativos, el español entre ellos, presentan muchos elementos de continuidad e inercia y son muy difíciles de transformar en poco tiempo, los socialistas en España modifican ciertos aspectos con criterios socialdemócratas de política educativa en relación con la igualdad en educación postobligatoria.

Los principales cambios de carácter socialdemócrata que llevan a cabo los socialistas en España en educación postobligatoria son los siguientes: Primero, los socialistas enfatizan la educación de adultos, las segundas oportunidades tanto de vuelta al sistema educativo como de cambio de rama educativa en general se expanden levemente y se hacen más explícitas en esta época; segundo, se hace un gran esfuerzo en becas, en ayudas financieras a los más humildes.

De hecho hay un cambio claro en el diseño del sistema de becas que comienzan a concederse sobre todo en educación postobligatoria y a los estudiantes de familias con menos recursos. Sin embargo, este esfuerzo en becas en educación superior no fue mayor debido a que las tasas apenas aumentaron en este periodo. No se produjo un cambio en el sistema de financiación en educación superior en el sentido de que las tasas se aproximaran más al coste real y así becas más numerosas y más cuantiosas pudieran ser ofrecidas a los estudiantes de familias con menos recursos económicos.

El PS en Francia realizó una política en relación con la igualdad en educación postobligatoria de carácter republicano, en el sentido en el que ha sido definida en el primer capítulo. Recordemos que en educación postobligatoria el modelo republicano suponía fundamentalmente criterios objetivos de selección y ayudas financieras a los que tienen talento. La política educativa del PS en Francia en relación con la igualdad en educación postobligatoria presenta un mayor grado de continuidad respecto a la que realizaron los gobiernos conservadores en la década anterior, bajo Pompidou y Giscard d'Estaing, que lo que ocurrió en España. En definitiva, los socialista franceses al principio realizan un pequeño intento socialdemócrata en educación postobligatoria, que coincide con el Ministerio de Savary de 1981 a 1984, que poco después fracasa, continuando a partir de entonces con una política basada en criterios republicanos que hace que ésta no cambie substantivamente respecto al periodo anterior conservador. Este experimento socialdemócrata es aún más tímido en educación postobligatoria que lo que vimos en educación obligatoria.

El fracasado intento socialdemócrata en educación postobligatoria se reflejó fundamentalmente en dos aspectos: Primero, las segundas oportunidades para ir de la universidad a las *grandes écoles*, algo que tímidamente se menciona en la Ley de educación superior, se plasmaron más en un intercambio de profesores que de alumnos. No se desarrolla este aspecto, las *grandes écoles* y las universidades continúan disfrutando de una independencia y separación casi total; segundo, algo parecido ocurrió con los mecanismos de selección de alumnos, principalmente para acceder a

las *grandes écoles*. En la propia Ley de educación superior se señala que se pueden preparar las oposiciones a las *grandes écoles* en la universidad, y no sólo en los *lycées*, sin embargo esto no fue desarrollado y finalmente fue abandonado. Además, al principio del periodo socialista, se pretendía hacer más democrático el acceso a las *grandes écoles*, en particular a la ENA, fundamentalmente a través de becas más numerosas y más cuantiosas, o de no hacer necesarios los cursos preparatorios, lo que se plasmó finalmente en la creación de una "tercera vía" de acceso a personas sobre la base de su experiencia profesional. Ambas cuestiones se referían a las *grandes écoles* francesas.

Los socialistas, sobre todo al fracasar su experimento socialdemócrata, pusieron mucho énfasis en la expansión educativa como política de igualdad en educación. Esta expansión educativa la acompañaron del fomento de la educación profesional. Sin embargo, en educación superior las plazas en *grandes écoles* e instituciones similares no aumentaron en proporción al total de plazas en educación superior. En este aspecto, la época socialista muestra otra vez continuidad respecto a lo que se estaba haciendo en la década anterior en Francia.

Los socialistas, sin embargo, hicieron un esfuerzo por fomentar las ayudas directas en relación a las ayudas indirectas en la educación superior. Esta política socialdemócrata queda matizada por el hecho de que en este periodo las becas se conceden en menor medida a familias con menos recursos económicos, es decir, las becas se extienden a familias con más recursos y se concentran menos en las familias más pobres. Además, este esfuerzo en ayudas económicas directas, normalmente becas, no se produce en mayor medida en las *grandes écoles* e instituciones similares, donde los alumnos tienen que hacer frente, en muchos casos, a unas altas tasas.

* * * * *

En ambos países, en España y Francia, los gobiernos socialistas tendieron en general a gastar más en educación que los gobiernos conservadores que les precedieron en el poder. Sin embargo, esto no

quiere decir que realizaran las mismas políticas encaminadas a conseguir la igualdad de oportunidades en educación. El PSOE en España cambió el diseño de la política educativa que se estaba realizando siguiendo, a grandes rasgos, un modelo socialdemócrata de igualdad en educación. El PS francés, por su parte, continuó con el modelo de política educativa en relación con la igualdad republicano que se venía desarrollando en Francia antes de su llegada al poder. Por lo tanto, mientras el PSOE tendió a diseñar su sistema y su política educativos conforme criterios de igualdad de oportunidades universales y compensatorios, tanto de las desventajas de talento como las sociales, en educación obligatoria y compensatorios de las desventajas sociales en educación postobligatoria, el PS los continuó diseñando sobre la base de criterios universales y meritocráticos en educación obligatoria y puramente meritocráticos en educación postobligatoria. Además, el PS en Francia realizó un experimento socialdemócrata en política educativa, experimento que al poco tiempo fracasó.

CAPÍTULO CUATRO

INSTITUCIONES Y PREFERENCIAS SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA E IGUALDAD EN ESPAÑA Y FRANCIA

En los capítulos segundo y tercero he mostrado que mientras que el PSOE cambió el diseño de la política educativa que se estaba realizando en España siguiendo un modelo socialdemócrata de igualdad en educación, el PS francés continuó, tras un breve experimento socialdemócrata, con el modelo republicano de igualdad en educación que se venía desarrollando en Francia antes de su llegada al poder. El resto de la tesis debe plantearse y contestar precisamente la cuestión de por qué dos partidos socialistas diseñan de forma diferente la política educativa en relación con la igualdad; por qué los socialistas en España introducen cambios en política educativa, cambios de signo socialdemócrata, y por qué los socialistas franceses, tras un breve experimento socialdemócrata, continúan la política educativa de carácter republicano que estaba siendo realizada en Francia. Debe plantear y contestar también a la cuestión de por qué en Francia el experimento socialdemócrata inicial fracasó, por qué tuvo que ser abandonado. A ello voy a dedicar este cuarto capítulo y el quinto. El sexto será una recopilación del argumento de la tesis y su situación en un debate teórico más general.

En este capítulo examino, por un lado, los constreñimientos institucionales a los que hicieron frente los socialistas españoles y

franceses al tratar de diseñar una política educativa socialdemócrata. Realizo este análisis con el ánimo de indagar si la continuidad francesa, o el fracaso de su política socialdemócrata, pudo derivar, al compararla con el caso español, de este tipo de restricciones. Además, al analizar el impacto institucional trazaré un panorama más detallado de los contextos en los que se tomaron las decisiones sobre la política educativa en ambos países. Por otro lado, en este capítulo analizo las preferencias sobre política educativa e igualdad de los gobiernos socialistas en España y Francia. Este análisis servirá para conocer si las preferencias de ambos gobiernos socialistas, en especial del francés, eran socialdemócratas y, alternativamente, si en el caso francés pudo operar un cambio de preferencias que explique el fracaso de la política socialdemócrata inicial. Además, este estudio de las preferencias sobre política educativa e igualdad ofrecerá una perspectiva más detallada de las motivaciones y objetivos de ambos gobiernos socialistas.

1. Instituciones en España y Francia

En esta sección demuestro que la mayor continuidad del caso francés no derivó esencialmente de restricciones o constreñimientos institucionales superiores a los del caso español (restricciones derivadas de los mandatos y alianzas políticas, del régimen político y de la burocracia). De hecho, en algún sentido los socialistas españoles se enfrentaron a mayores restricciones de este tipo derivadas de la existencia de un importante sector privado y, por el contrario, un exiguo sector público en educación, del peso de los partidos nacionalistas en la política educativa y del constreñimiento que supuso en la política educativa la Constitución de 1978.

1.1. Gobiernos, mandatos y alianzas políticas

Tanto el PSOE como el PS francés llegaron al poder, en 1982 y en 1981 respectivamente, con mayorías absolutas. Esto significa que ambos gobiernos eran, en principio, capaces de llevar a cabo reformas. Además, estos partidos socialistas habían estado excluidos del poder durante muchos años; desde la II República en el caso español y desde la IVª República (1946-1958) en el caso francés, periodos históricos en los que ambos participaron en gobiernos de coalición. El hecho de que estos partidos llevaran tiempo en la "oposición", junto con el hecho de que obtuvieran la mayoría absoluta a principios de los ochenta para gobernar con independencia de otros partidos, mayoría absoluta de la que nunca en su historia habían disfrutado, hizo que ambos gobiernos llegaran al poder con ansias de acometer reformas, habiendo además despertado en sus votantes muchas expectativas ante ellas. La amplitud de este mandato de gobierno fue mayor en el caso de España que en el de Francia. El PSOE obtuvo en 1982 un 48,4% de los votos, mientras que el PS francés un 37,5% de los mismos (Maravall 1995:191; Gangas 2000:5).

Los socialistas en España disfrutaron de esa mayoría absoluta parlamentaria hasta 1993, aunque a partir de 1989 formalmente no la tuvieran[1]. A partir de 1993 la perdieron y formaron un gobierno con el apoyo externo parlamentario de la coalición nacionalista catalana CiU (*Convergència i Unió*) hasta 1996, fecha en la que dejaron el gobierno pues venció su principal contrincante, el Partido Popular (PP). El porcentaje de votos que obtuvieron los socialistas elección tras elección desde 1982 fue disminuyendo gradualmente, hasta llegar a un 38,8% del voto en 1993 cuando perdieron la mayoría absoluta. La tabla 4.1, a continuación, recoge el porcentaje de votos desde 1977 hasta 1993 de los principales partidos políticos españoles, incluido el PSOE.

El PSOE disfrutó en la década de los ochenta de un apoyo electoral medio del 44% del voto, uno de los más altos para esa

[1] Sin embargo, debido a que los diputados de Herri Batasuna no acudían al Parlamento, el PSOE de hecho disfrutó de mayoría absoluta de 1989 a 1993.

década entre los partidos socialistas europeos, incluidos los del sur de Europa (Merkel 1995:62). En términos de *cociente de poder* (índice que mide el control del partido sobre el gobierno, que contempla la intensidad de participación en el gobierno y la duración del mismo), el PSOE disfrutó de un cociente para la década de los ochenta del 3,6, el más alto para esa década entre los partidos socialistas europeos, incluidos los del sur de Europa (Merkel 1995:78-79)[2].

Tabla 4.1. Resultados electorales en España, en porcentaje de voto válido (1977-1993)

	1977	1979	1982	1986	1989	1993
AP-PP	8,8	5,9	26,3	26,0	25,6	34,8
UCD	34,6	34,9	7,1	-	-	-
CDS	-	-	2,9	9,2	7,7	1,8
PSOE	**29,3**	**30,5**	**48,4**	**44,1**	**40,2**	**38,8**
PCE-IU	9,4	10,6	4,1	4,6	8,9	9,5
CiU	3,7	2,7	3,7	5,0	5,2	4,9
PNV	1,7	1,5	1,9	1,5	1,3	1,2
Otros	12,5	13,9	5,7	9,6	11,1	9,0

Fuente: Maravall (1995:113).

Los socialistas en Francia variaron ligeramente en sus apoyos electorales respecto a los socialistas en España. El PS sólo tuvo mayoría absoluta parlamentaria entre 1981 y 1986. Entre 1981 y 1984 gobernó con el PC (Partido Comunista), aunque no necesitaba de él para lograr mayoría absoluta. Entre 1988 y 1993

[2] Para hallar ese *cociente de poder* se ha utilizado el siguiente baremo: 5 puntos en caso de que el gobierno socialdemócrata esté en solitario con mayoría parlamentaria absoluta, 4 puntos en caso de que el gobierno socialdemócrata esté en solitario sin mayoría absoluta (gobierno minoritario), 3 puntos si la socialdemocracia es el socio dominante de la coalición de gobierno, 2 puntos si la socialdemocracia tiene el mismo poder que los otros socios de la coalición de gobierno, 1 punto si la socialdemocracia es el socio menor de la coalición de gobierno, y 0 puntos si la socialdemocracia está en la oposición (Merkel 1995:79).

el PS gobernó sin disfrutar de mayoría absoluta. Entre 1986 y 1988 hubo un gobierno de *cohabitation*, basado en una coalición conservadora entre la UDF (*Union pour la Démocratie Française*), un partido de centro de tradición liberal, y el RPR (*Rassemblement pour la République*), un partido de derecha de tradición gaullista. La peculiaridad de este gobierno residió en que el presidente de la República era socialista. De hecho Mitterrand fue Presidente de la República en todo el periodo de 1981 a 1993. Según el porcentaje de voto en las elecciones legislativas, el PS obtuvo el 37,5% en 1981, cuando accedió al poder, aunque bajó al 31,2% en 1986, cuando dejó paso al gobierno de *cohabitación* de la coalición de centro-derecha, y volvió a subir al 37,0% en 1988 cuando de nuevo asumió el gobierno hasta 1993. La tabla 4.2 contiene los resultados electorales de los principales partidos franceses, incluido el PS francés (PSF), entre 1973 y 1993.

Tabla 4.2. Resultados electorales en Francia, en porcentaje de voto en elecciones legislativas (1973-1993)

	1973	1978	1981	1986	1988	1993
PCF	21,3	20,6	16,2	9,8	11,3	9,2
PSF	**17,7**	**22,6**	**37,5**	**31,2**	**37,0**	**17,6**
UDF	16,7	23,9	21,7	15,5	18,5	19,1
RPR	37,0	23,0	21,2	27,0	19,2	20,4
FN	-	0,8	0,2	9,9	9,8	12,4
Verdes	-	2,1	1,1	1,2	0,4	7,6
Otros	7,3	7,0	2,1	5,4	3,8	13,7

Notas: PCF= Partido Comunista Francés; PSF= Partido Socialista Francés; UDF= *Union pour la Démocratie Française*; RPR= *Rassemblement pour la République*; FN= *Front National*.
Fuente: Gangas (2000:5).

El apoyo electoral medio del PS francés en la década de los ochenta fue del 34,7% del voto, por detrás de España, aunque también de Grecia y Portugal entre los países del sur de Europa (Merkel 1995:62). El *cociente de poder* del PS, en definitiva su capacidad ejecutiva, en la década de los ochenta fue del 2,7, por

debajo de España y Grecia entre los países del sur de Europa (Merkel 1995:79).

La política de alianzas con otros grupos políticos fue diferente para los dos partidos socialistas. Hasta 1993 el PSOE no necesitó del apoyo de ningún partido para gobernar. A partir de 1993 el PSOE gobernó con el apoyo de CiU. En el caso francés, una vez que Mitterrand conquistó la Presidencia de la República y que el PS ganó las elecciones legislativas de 1981 por mayoría absoluta, cuatro personas del PCF ocuparon el cargo de Ministro en el nuevo gobierno socialista, aunque bien es verdad que se trataba de ministerios poco importantes (Ehrmann y Schain 1992:254). Después de la etapa en la oposición de 1986 a 1988 del PS, Mitterrand, que ya durante la campaña electoral legislativa había hablado de "abrirse" hacia el centro, decidió incluir a dos ministros centristas, de UDF, en el gobierno de Rocard. A pesar de este símbolo, Mitterrand, sin embargo, no formó un gobierno de coalición basado en una mayoría socialista y centrista, sino que formó un gobierno socialista obligado a construir mayorías legislativas con el apoyo de los centristas cuando éstas fueran necesarias (Ehrmann y Schain 1992:300).

Por lo tanto, si bien es verdad que el PSOE en todo el periodo disfrutó de un mandato más amplio en muchos sentidos, el PS francés disfrutó de mayoría absoluta desde 1981 hasta 1986. En ese periodo de tiempo, antes de que la cohabitación de 1986 a 1988 o la minoría parlamentaria del gobierno socialista de 1988 a 1993 efectivamente pudiera restringir su capacidad política, la política educativa del PS francés presentaba ya signos claros de continuidad republicana (el experimento socialdemócrata ya había fracasado). La alianza con los comunistas de 1981 a 1984 fue una alianza no necesaria desde el punto de vista de la estabilidad del gobierno, pues en este periodo el PS disfrutaba de mayoría absoluta. Además, la evidencia empírica no sustenta que esta alianza con los comunistas afectara a las decisiones en política educativa. En un periodo de tiempo similar, entre 1982 y 1987, cinco años, los socialistas en España habían diseñado las líneas básicas de su política socialdemócrata. Los socialistas franceses no

se enfrentaron a restricciones derivadas del mandato político hasta 1986 y, por lo tanto, hasta esa fecha tuvieron la posibilidad de realizar una política socialdemócrata.

1. 2. Regímenes políticos y burocracias

Los regímenes políticos de España y Francia son distintos. A grandes rasgos, el español es parlamentario y el francés es semipresidencial, porque comparte algunos rasgos con los sistemas parlamentarios.

España es un régimen parlamentario[3]. El poder legislativo recae en las Cortes y el poder ejecutivo en el gobierno. Las Cortes españolas son bicamerales; están formadas por el Congreso y por el Senado, cuyos miembros son elegidos al menos cada cuatro años. En el campo legislativo el Congreso tiene primacía sobre el Senado. El gobierno representa el poder ejecutivo. La acción del gobierno está dirigida por su presidente[4], quien (con el visto bueno del Rey, que de hecho es meramente protocolario) puede nombrar a los ministros, disolver las Cortes y convocar elecciones, convocar referendos consultivos, declarar la guerra y la paz y firmar tratados internacionales. El Presidente dirige los Consejos de Ministros, que se reúnen con regularidad preestablecida. Paralelamente, funcionan las comisiones delegadas del gobierno, las comisiones interministeriales y las comisiones de subsecretarios, en las cuales se adoptan muchos acuerdos y decisiones que son presentados al Consejo para su ratificación.

En Francia, tal y como está reflejado en la Constitución de 1958 al inicio de la Vª República, el poder ejecutivo recae en manos del Presidente de la República y del gobierno, el Primer Ministro a la cabeza de este último[5]. El poder legislativo recae en

[3] Véase Colomer (1995) y Martínez (2000).

[4] A pesar de que entre los poderes atribuidos constitucionalmente al Rey de España destacan la representación exterior del país, la jefatura de las Fuerzas Armadas y del derecho de gracia.

[5] Véase fundamentalmente Ehrmann y Schain (1992) y Gangas (2000).

la Asamblea Nacional (AN). El Senado tiene un poder legislativo muy limitado. Los rasgos básicos de este régimen semipresidencialista son dos: primero, hay un Presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado con poderes propios considerables; segundo, el Primer Ministro y su gobierno son responsables ante la AN, democráticamente elegida. En principio, el Presidente debía ser un "guardián" de la Constitución o un árbitro político, y el Primer Ministro y su gobierno debían determinar las líneas políticas. Sin embargo, el Presidente en Francia ha tenido un papel muy importante en el proceso de decisión política. El Presidente nombra o destituye al Primer Ministro, y nombra a los miembros del gobierno, a propuesta del Primer Ministro. El Presidente puede disolver el Parlamento y puede convocar elecciones[6]. El Primer Ministro, ante todo, debe asegurar la mayoría parlamentaria necesaria para aprobar las líneas de política de su gobierno y/o del Presidente.

Hay que introducir una matización en lo anterior. Cuando el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria, y por lo tanto el gobierno, son del mismo partido, el Primer Ministro está claramente subordinado al Presidente. Al menos por la experiencia de la Vª República, cuando esto sucede el Presidente domina la decisión política. Es cierto que puede haber discrepancias entre el Presidente y el Primer Ministro, que suelen suponer un desgaste para ambos. En el caso en que no haya una mayoría clara del mismo partido que el Presidente en la Asamblea Nacional, el Presidente depende de la habilidad de Primer Ministro para construir coaliciones mayoritarias para desarrollar la política. Cuando se produce una situación de *cohabitación*, es decir, cuando el Presidente y la mayoría parlamentaria, el gobierno, son de distinto partido, claramente el Primer Ministro gana autoridad *vis a vis* el Presidente. El Primer Ministro y su gobierno controlan el proceso de decisión política en casi todas las áreas (tradicionalmente las de defensa y política exterior son reservadas al Presidente), aunque el Presidente conserva determinados

[6] Tiene, además, el poder de declarar una situación de estado de emergencia en caso de grave amenaza a las "instituciones de la República".

poderes con los que interferir, llegado el caso, en el proceso de decisión.

Otros poderes del Presidente son los siguientes: primero, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley referido a la organización de los poderes públicos, o tratado que incida en el funcionamiento de las instituciones, aparte de que cualquier modificación de la Constitución necesita de un referéndum para su aprobación; segundo, el Presidente de la República y el gobierno se vinculan a través del Consejo de Ministros, presidido por el Presidente de la República. Además, el Presidente se reúne con Ministros y algunos funcionarios en *conseils restreints* o consejos restringidos donde se toman la mayoría de las decisiones que luego serán ratificadas por el Consejo de Ministros; tercero, nadie puede obligar a dimitir al Presidente y éste no depende ni del gobierno ni de la AN, mientras que el gobierno depende del Presidente, y, por supuesto, de la AN; cuarto, el presidente tiene algunas facultades sobre la AN, como el de poder reenviar una ley a esta cámara para una segunda lectura.

En consecuencia, las diferencias entre los regímenes políticos en España y Francia sólo pudieron restringir la acción política en este último caso en el periodo de cohabitación de 1986 a 1988. Como he subrayado al comentar los mandatos, antes de 1986 la política educativa del PS francés presentaba ya signos claros de continuidad republicana y el experimento socialdemócrata inicial había fracasado. En un periodo de tiempo similar, entre 1982 y 1987, los socialistas en España habían diseñado las líneas básicas de su política socialdemócrata. Los socialistas franceses no se enfrentaron a restricciones derivadas de la peculiaridad de su sistema político hasta 1986 y, por lo tanto, hasta esa fecha tuvieron la posibilidad de realizar una política socialdemócrata.

Alternativamente, se podría pensar que la mayor continuidad en la política educativa en el caso francés en relación al español se derivó de la restricción que la burocracia francesa supuso para los decisores políticos en materia de educación[7]. Este factor no fue

[7] Véase Hayward (1987). Véase, además, Colomer (1995). Para el caso español véase Subirats (1990).

muy relevante para explicar la mayor continuidad del caso francés por, al menos, tres razones: primera, esta tesis no se ha centrado en la implementación de la política ni en sus resultados, fases en las que es posible que este tipo de argumentos puedan tener más peso. Segunda, no se ha encontrado evidencia que indique que en Francia la burocracia supusiera una mayor resistencia para la decisión política que en España. Tercera, los argumentos que apuntan a que la continuidad en las políticas francesas podría deberse a que la alta administración, los altos cargos del Estado, e incluso los políticos, están formados todos determinadas las *grandes écoles*, y comparten las mismas ideas, no me parecen del todo convincentes. No me parecen convincentes este tipo de argumentos porque en otros países como Gran Bretaña los altos cargos del Estado y políticos también están todos formados en las mismas universidades, en Oxford y Cambridge, y no por ello tienen forzosamente que compartir las mismas ideas. En el capítulo primero vimos cómo precisamente el ejemplo del laborismo inglés ha sido un referente paradigmático del modelo socialdemócrata.

1.3. Inercias, puntos de partida y descentralización educativa: el peso de los partidos nacionalistas en la política educativa

Los sistemas educativos, en general, presentan muchos elementos de continuidad e inercia, son difíciles de cambiar en poco tiempo. En la comparación internacional realizada en los capítulos segundo y tercero de esta tesis, se ha puesto en evidencia cómo los países son muy diferentes en las características básicas de sus sistemas educativos. Aún así, el sistema educativo español y el francés son parecidos. Ello no obsta para que presenten características propias. Por ejemplo, el sistema educativo francés presenta la peculiaridad de la existencia de *grandes écoles*, instituciones que no tienen su equivalente en el sistema educativo español. Además, las políticas educativas realizadas por los gobiernos pueden depender de los diferentes puntos de partida.

Por ejemplo, España a principios de los ochenta se enfrentaba con un déficit importante de plazas escolares que tenía como consecuencia unas tasas de escolarización bajas en determinadas edades. Además, presentaba en esta época un gasto educativo muy bajo. Estos indicadores de partida no tenían parangón en Francia.

En el análisis de la política educativa en los capítulos segundo y tercero se ha controlado, en la medida de lo posible, el efecto que pudiera tener tanto las características básicas del sistema educativo como el punto de partida, en definitiva, la situación educativa heredada, en la política socialista en cada país. Este legado histórico abarca desde las particularidades del sistema educativo a las instalaciones disponibles, pasando por las tasas de escolarización y el gasto educativo que presenta cada país. Al haber analizado el impacto de los gobiernos socialistas en la tendencia de la política educativa de cada país se ha podido controlar ese efecto. Ello se ha realizado comparando la política desarrollada por los socialistas con la realizada por los gobiernos, conservadores, precedentes. Se ha demostrado que los socialistas franceses no se diferenciaron de sus predecesores y que, en cambio, los socialistas españoles sí. Sin negar en absoluto su importancia, la continuidad francesa no se explica esencialmente por las inercias del sistema educativo ni por su punto de partida. No se ha encontrado evidencia que demuestre este aspecto. En particular, el fracaso de la Ley de educación privada francesa no se explica fundamentalmente en esos términos. En el próximo capítulo profundizaré en esta ley.

Hay, sin embargo, que destacar la importancia de la situación heredada en la política educativa socialista española. En concreto, la existencia de un fuerte sector privado de educación y la carencia, por el contrario, de plazas en centros públicos en España en la década de los setenta y principios de los ochenta pudo condicionar la política educativa de los socialistas (de hecho, pudo condicionar la propia Constitución). No voy a profundizar aquí en este aspecto, sin embargo. Lo haré cuando trate en concreto de la Constitución y de la LODE.

En este apartado me detendré más extensamente en la descentralización educativa y, en concreto, en la importancia del peso de los partidos nacionalistas en la política educativa española.

España y Francia tienen diferentes estructuras territoriales del Estado, es decir, sus sistemas políticos tienen diferentes grados de descentralización. En concreto, el sistema político español tiene un grado de descentralización política mucho mayor que el sistema político francés. Esta descentralización política tiene influencia no sólo en el reparto de competencias educativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas sino en el propio proceso de decisión educativa, debido al papel tan relevante de los partidos nacionalistas en el sistema de partidos español.

La Constitución española de 1978 declara que el Estado español está organizado territorialmente en tres niveles subnacionales: el municipal, el provincial y el regional. En comparación con las Comunidades Autónomas, los gobiernos municipales o los provinciales tienen menor grado de autonomía. Uno de los acontecimientos más importantes de los últimos veinte años en España ha sido el proceso de descentralización política a través del establecimiento de las Comunidades Autónomas.

Este no es el lugar para reproducir al detalle las complejidades del proceso de descentralización del Estado español[8]. Sin embargo, es interesante señalar que hay dos grupos de CCAA: el primero, que cuenta con un nivel mayor de competencias incluye a las comunidades históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia) y también a Navarra, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias, y el segundo grupo, los de la vía lenta, que incluye al resto de comunidades y que tienen un menor nivel de autonomía política. A pesar de algunos pactos (autonómicos) entre los principales partidos políticos para que el proceso de descentralización política fuera más homogéneo entre las comunidades, éste todavía puede ser caracterizado como bastante heterogéneo y en evolución.

---

[8] Véase Colomer (1995). Véase, además, Méndez-Lago (1998) para una breve descripción de la estructura territorial del Estado y del proceso de descentralización español.

Tradicionalmente, desde la I República, cuando los Jacobinos controlaban la Asamblea Nacional revolucionaria, el Estado francés se ha caracterizado por un alto grado de centralismo de la autoridad política y administrativa[9]. Aunque ha habido frecuentes presiones en favor de la descentralización política, así como administrativa, a principios de los años ochenta el Estado unitario francés seguía siendo, al menos formalmente, "uno e indivisible". Esto significaba que las unidades subnacionales territoriales, las *communes* o municipios, los *départements* o provincias y las regiones, tenían poca autonomía en la toma de decisiones formal y estaban dominadas por las decisiones políticas y administrativas tomadas en París. A principios de los años ochenta, las autoridades locales disfrutaban ya de una cierta autonomía, aunque al mismo tiempo que la autonomía formal les iba siendo concedida, la dependencia financiera informal respecto a los municipios de las autoridades centrales también aumentaba[10].

Entre 1982 y 1986 los propios gobiernos socialistas regularon el marco de la descentralización. Las regiones, por primera vez en la historia, fueron establecidas como unidades políticas (las *collectivités territoriales*), al mismo nivel que los municipios o las provincias. En 1986 los Consejos Regionales fueron elegidos por primera vez. Sin embargo, aunque formalmente las unidades subnacionales asumieron más autonomía, existían áreas, como la política educativa, en las que esta autonomía quedó mermada por la amplia dependencia económica del Estado central[11].

---

[9] Véase Ehrmann y Schain (1992) y Mény (1995).

[10] Una peculiaridad del sistema francés es que los parlamentarios de la Asamblea Nacional francesa ostentan frecuentemente otros cargos de representación en el nivel local (*cumul des mandats*, se le ha llamado a este fenómeno). Esto ha supuesto tradicionalmente una relación entre el poder central y el local, y muchas veces la defensa de intereses locales en el Parlamento nacional.

[11] En España las Comunidades Autónomas también dependen de las subvenciones del Estado central. Sin embargo, a diferencia de Francia, al tener las Comunidades españolas determinadas competencias exclusivas en materia de educación el Estado no puede condicionar su dotación. En España las Comunidades tienen autonomía financiera en las competencias que son exclusivas, es decir, tienen discreción en el gasto en esas materias.

España presenta, por tanto, un mayor grado de descentralización territorial que Francia. Si utilizamos el porcentaje regional de gasto público como indicador del grado de descentralización esto es claro; el 21% del gasto público está en manos de los gobiernos regionales en España, mientras que en Francia tan sólo lo está el 1,5% del gasto público (Colomer 1995:19).

La existencia de múltiples partidos nacionalistas o regionalistas, algunos de ellos muy importantes en el panorama electoral, y como veremos educativo, español, fue una característica muy relevante para la política educativa española. Antes de adentrarnos en esta peculiaridad española es necesario examinar las diferencias entre diversas características de los sistemas de partidos y electorales en España y Francia[12].

Descontando al PSOE, al PCE, a AP y a UCD, el resto de partidos en España obtuvieron en 1982 el 14,2% de los votos, tal y como se observa en la tabla 4.1. En cambio en Francia, descontando al PSF, al PCF, a RPR y a UDF, el resto de partidos únicamente aglutinaba el 3,4% de los votos en 1981, tal y como se observa en tabla 4.2.

El número de partidos con presencia en el Congreso de los Diputados o en la Asamblea Nacional, dependiendo de cada caso, es elevado en España en comparación con Francia; en 1977, 12 partidos y 13 en 1989. En Francia en 1977 había 11 partidos con representación en la Asamblea Nacional y en 1986 tan solo 8 partidos. Esto es debido en el caso español a la presencia de múltiples partidos nacionalistas y regionalistas y a los beneficios que para este tipo de partidos tiene el sistema electoral español a diferencia de los partidos pequeños de ámbito nacional (Montero 1998:13; 1994).

La característica más importante del sistema electoral español, aunque caracterizado como proporcional, es su enorme desviación de la proporcionalidad perfecta[13]. La conversión de votos en

[12] Véase Colomer (1995).

[13] Véase Penadés (1999). Para una breve descripción del sistema electoral español véase Méndez-Lago (1998:91-98).

escaños se realiza en España mediante la fórmula de D'Hont. Aunque esta fórmula tiende a favorecer a los partidos grandes en detrimento de los partidos pequeños no es el único elemento de "corrección" de la proporcionalidad; de hecho el tamaño de los distritos electorales es el elemento que introduce más desproporción en el sistema electoral español. A grandes rasgos, los distritos rurales están sobrerrepresentados y los urbanos subrrepresentados en escaños en relación con la población; la relación de electores por diputado es mayor en distritos urbanos que en rurales. El impacto del sistema electoral ha solido consistir en la sobrerrepresentación de los dos mayores partidos, en la infrarrepresentación de los partidos menores de ámbito nacional y en la representación más o menos ajustada de algunos pequeños partidos que cuentan con apoyos concentrados provincial o regionalmente (Montero 1994). De ahí, la importancia electoral de partidos nacionalistas como CiU o el PNV.

El sistema electoral predominante en Francia en la Vª República es el mayoritario[14]. Por lo tanto, en mayor medida que el sistema proporcional corregido español, tiende a favorecer a los partidos grandes en detrimento de los pequeños. Además, esta distorsión se complica más todavía por el juego de negociaciones que tiene lugar tanto en la izquierda como en la derecha entre la primera y la segunda vueltas electorales, con el ánimo de que los candidatos peor situados se retiren a favor de sus afines[15].

---

[14] En 1985 el PS cambió el sistema electoral mayoritario por un sistema electoral proporcional. En 1986, con el cambio de gobierno, la coalición de centro-derecha restableció el sistema mayoritario. Véase para todo esto Ehrmann y Schain (1992) y Sánchez Navarro (1988:30).

[15] Las elecciones presidenciales son por sufragio universal directo en escrutinio mayoritario a dos vueltas. El distrito electoral es toda Francia. Si algún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta es elegido Presidente de la República. En caso contrario, a la segunda vuelta sólo pasan los dos candidatos más votados. La segunda vuelta se celebra dos domingos después de la primera, en caso de que ningún candidato haya salido elegido en la primera. Su mandato es de siete años. Los 577 diputados de la Asamblea Nacional francesa se eligen por un sistema electoral mayoritario a dos vueltas, en circunscripciones uninominales. Son elegidos por cinco años. Al igual que para las elecciones presidenciales, obtiene el escaño el candidato que consiga la mayoría absoluta de

Queda, por tanto, conocer, por un lado, el grado de descentralización educativa de cada país y, por otro lado, el papel de los partidos nacionalistas, en el caso español, en el proceso de decisión de la política educativa.

El artículo 149.1.30 de la Constitución española otorga al Estado la competencia sobre la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia". El artículo 149.3 señala que "las materias no atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas". Las negociaciones posteriores para concretar las competencias educativas fueron difíciles, dado el amplio margen competencial que otorgaba la lista de materias citadas del artículo 149.1[16]. Para los partidos nacionalistas se trataba de acceder al mayor nivel competencial posible; para el partido mayoritario, dada la importancia de la educación y dado que también el artículo 149.3 establecía que todo lo no asumido por los Estatutos revertiría en el Estado, el objetivo era lógicamente más restrictivo.

Los dos primeros Estatutos de Autonomía, promulgados en 1979, fueron el vasco y el catalán. En el ámbito de la educación

---

los votos en la primera vuelta, siempre y cuando cumpla al tiempo la condición de suponer el apoyo de al menos una cuarta parte de los electores inscritos en el distrito electoral. A diferencia de la elección presidencial, no está limitado el número de candidatos que pasan a la segunda vuelta en caso de que ningún candidato haya conseguido la mayoría absoluta en la primera, pero sí tendrán que haber conseguido al menos un 12,5% de los votos de la primera vuelta (Gangas 2000:9-11).

[16] Para un resumen del proceso de descentralización educativa en España véase Puelles (1986). Para una versión más amplia y actualizada de este proceso véase Puelles (1996).

consagraron una fórmula que sería después generalizada a los demás Estatutos y que suponía una amplia descentralización política y administrativa: la regulación y administración (gestión y ejecución) de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades. Esta amplia atribución competencial aparecía, sin embargo, limitada por las competencias estatales, es decir, se excluía la regulación de los títulos y se establecía como marco legislativo general el constituido por las normas básicas de desarrollo del artículo 27. Por último, aparecía la figura de la Alta Inspección del Estado, organismo llamado a supervisar y garantizar el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de las leyes estatales.

Dado que el proceso autonómico quedaba relativamente abierto en materia de educación, varias leyes orgánicas fueron delimitando las competencias. La LOECE de 1980, aprobada durante el perido de UCD y luego derogada por los socialistas, estableció las competencias en educación de la siguiente manera. El Estado tendría la competencia en la ordenación general del sistema educativo, los títulos académicos y profesionales, la fijación de las enseñanzas mínimas y la Alta Inspección. Las Comunidades Autónomas, por su parte, tendrían la competencia del desarrollo legislativo y de la administración de la educación, dentro del marco delimitado por la Constitución. La LODE de 1985 amplió el campo competencial al asignar la programación general de la enseñanza de forma compartida al Estado y a las Comunidades Autónomas, aunque introducía la reserva reglamentaria a favor del Estado en dos casos: el reglamento de los aspectos básicos del régimen de conciertos y el reglamento de requisitos mínimos de los centros escolares. La LOGSE de 1990 ensanchó las competencias de las Comunidades Autónomas al someter la potestad reglamentaria del Estado, en determinadas materias, a la necesidad de obtener el acuerdo expreso de las Comunidades Autónomas o someter a consulta o a informe de ellas determinados aspectos de la ley.

En definitiva, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, el País Vasco y Valencia fueron las comunidades que antes asumieron las

competencias en educación no universitaria; al principio de los años ochenta se realizó para estas comunidades el traspaso de funciones y servicios de la administración del Estado a las Comunidades en materia de enseñanza no universitaria a través de decretos. El resto de comunidades han tenido que esperar más tiempo para obtener estas competencias plenas en materia de educación no universitaria. Los pactos autonómicos de 1992 dieron el empujón final al proceso de transferencia y durante esta década el resto de Comunidades asumieron las transferencias en materia de educación. Las últimas tuvieron lugar a principios del año 2000, si exceptuamos a Ceuta y Melilla, que todavía no asumen estas competencias.

En educación superior, la LRU de 1983 sentó las bases para que se llevaran a cabo las transferencias educativas a las Comunidades Autónomas[17]. La LRU preveía que la principal administración responsable de la planificación universitaria fuera la Comunidad Autónoma. Las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas podían aprobar mediante una ley la creación de nuevas universidades, o el reconocimiento en el caso de las universidades privadas, en tanto que aquellas instituciones creadas por ley de las Cortes habían de contar con el acuerdo de los gobiernos autónomos correspondientes (arts. 5.1. y 58.1). La creación o supresión de centros universitarios era asimismo competencia de las Comunidades Autónomas, del mismo modo que los aspectos referidos a la financiación: el gobierno autónomo debía decidir la subvención global anual a cada una de sus universidades, y fijaría las tasas académicas conducentes a la obtención de títulos oficiales, dentro de los límites fijados por el Consejo de Universidades. De esta manera, una vez que se hubieran efectuado las transferencias a una determinada Comunidad, ésta obtendría la gestión de las cuestiones relacionadas con la creación y la financiación de los centros, no así con otros temas, como los procedimientos de ingreso de los alumnos o la normativa general sobre titulaciones, que seguían en manos del gobierno central y del Consejo de Universidades. En

[17] Véase Sánchez-Ferrer (1996).

todo caso, se establecía que las Cortes y el gobierno central asumirían las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en aquellas regiones a las que no se hubiera concedido hasta ese momento las transferencias (Disposición Final 2ª).

Una vez que la ley fue aprobada se produjo un proceso de negociaciones entre la administración central y las autonómicas, que dieron lugar a los decretos de traspaso de competencias a aquellas comunidades que así lo establecían en sus Estatutos; Cataluña, el País Vasco, Valencia, Andalucía, Canarias, Galicia y Navarra asumieron las competencias en educación superior a mitades de la década de los ochenta. El resto de las Comunidades tuvieron que esperar más tiempo para alcanzar las competencias en educación superior, que hoy en día todas la Comunidades, salvo Ceuta y Melilla, disfrutan.

La "descentralización" de la educación en Francia comenzó en la primera mitad de la década de los ochenta[18]. Este proceso consistió en la delegación del poder y de las competencias, antes pertenecientes al Estado, a gobiernos elegidos democráticamente en posesión de un presupuesto y un ejecutivo propios: los gobiernos municipales, los provinciales (*départements*) y los regionales. Varias leyes han regulado este proceso de transferencia: dos en 1983 y una en 1985. La descentralización del sistema educativo se inspiró en dos principios. Primero, el Estado es el que garantiza el servicio público de la educación: es el responsable, por lo tanto, de la selección o contratación, de la formación y de la gestión de los trabajadores de la enseñanza. Se encarga de su remuneración y de determinados gastos pedagógicos (como los textos escolares), así como decide las orientaciones generales y los programas educativos. Además de los programas, el Estado organiza la estructura pedagógica de los centros y tiene la potestad exclusiva de emitir títulos y diplomas. Segundo, otras competencias son compartidas por el Estado y las administraciones territoriales, dependiendo éstas del nivel educativo del que se trate. Los ayuntamientos asumen

[18] Véase CRDP (1995).

competencias de la educación primaria; aseguran la construcción, el equipo, las reparaciones y el funcionamiento de la educación preescolar y primaria (*écoles maternelles* y *élémentaires*). Las provincias tienen las mismas competencias en los *collèges* y las regiones en los *lycées*, los centros de educación especial y *lycées* agrícolas[19]. En educación superior no ha habido apenas descentralización, transferencias, el Estado conserva las competencias casi intactas en este nivel educativo[20].

La "descentralización" educativa francesa es menos profunda que la española; las Comunidades Autónomas españolas tienen un mayor grado de discreción en la política educativa que las distintas administraciones territoriales en Francia. Aparte de la limitación de competencias las diferentes administraciones territoriales sufren, éstas son muy dependientes de las ayudas financieras estatales que, a diferencia del caso español, condicionan el gasto de las regiones. Puelles (1996) ha examinado la descentralización educativa en varios países europeos, España y Francia incluidos. Este autor concluye que España tiene un sistema educativo muy descentralizado; menos descentralizado que en los casos suizo, alemán o británico, pero con un grado importante de descentralización. Sin embargo, Francia presenta un grado de descentralización mucho menor. Para este autor, Francia es el ejemplo de país en el que el sistema educativo siendo centralizado ha manifestado legislativa y orgánicamente tendencias a la descentralización. Al introducir el caso español señala que "no se limita como en el caso francés a medidas correctoras de la centralización" (Puelles 1996:171).

En el caso español es muy relevante el papel tan importante que han tenido los partidos nacionalistas, fundamentalmente CiU, en el proceso de decisión de la política educativa socialista, y no exclusivamente a partir de 1993 cuando el PSOE pierde la mayoría absoluta parlamentaria, sino desde 1982. Esta no es la

[19] Administrados por el Ministerio de Agricultura y Pesca.

[20] Señalo esto porque las regiones comparten con el Estado la responsabilidad de las construcciones, reconstrucciones, extensiones y reparaciones.

situación del caso francés, donde los partidos nacionalistas o regionalistas son insignificantes desde un punto de vista electoral y no tienen ninguna influencia en la política educativa.

Los socialistas españoles a la hora de desarrollar la política educativa, fundamentalmente a la hora de diseñar sus leyes educativas, pusieron mucho énfasis en que estas leyes, que consideraban muy importantes porque sentaban las bases del sistema educativo español e incluso, en muchos casos, regulaban aspectos constitucionales, reflejaran un cierto "consenso"[21]. Para ello solieron pactar principalmente con CiU, que apoyó las leyes socialistas en materia educativa de esta época. Pero, ¿por qué CiU? Por un lado, era el único grupo susceptible de dar su apoyo a las leyes[22] ya que de entre los más relevantes AP, o más tarde el PP, y el PNV estaban muy enfrentados a la política educativa socialista, y el PCE, luego IU, no quería dar su apoyo explícito a las leyes del PSOE en esta materia. CiU, o Minoría Catalana, era, por lo tanto, el grupo parlamentario que estaba dispuesto a llegar a un acuerdo con el PSOE en este terreno. En el capítulo cinco veremos cómo, además, al PSOE le interesaba de cara a la opinión

[21] Véase, en este sentido, Capo (1994).

[22] No sólo CiU votó a favor de algunas leyes, otros grupos también lo hicieron. La LRU se aprobó con los votos a favor de los socialistas y de Minoría Catalana, y con los votos en contra del grupo popular y del grupo vasco. Los diputados del PC no acudieron a la votación (votación electrónica en el Congreso de los Diputados el 14 de julio de 1983, a las 23:30 hs.). La LODE se aprobó con los votos a favor de los socialistas y de Minoría Catalana, y con los votos en contra de los populares, del grupo centrista y del grupo vasco. Los dipuatdos del PC se abstuvieron (votación electrónica en el Congreso de los Diputados, el 20 de diciembre de 1983 a las 18:14 hs.). La aprobación definitiva por el Congreso tras las enmiendas del Senado a la LODE obtuvo unos resultados similares (votación electrónica en el Congreso de los Diputados, el 15 de marzo de 1984 a las 18:42 hs.). Todos los grupos parlamentarios, los socialistas, el grupo catalán, IU/IC, CDS, el grupo vasco, el grupo mixto, votaron a favor de la LOGSE, excepto el grupo popular que votó en contra (votación electrónica en el Congreso de los diputados, el 28 de junio de 1990 a las 20:34 hs.). La aprobación definitiva por el Congreso tras las enmiendas del Senado a la LOGSE dio unos resultados similares (votación electrónica en el Congreso de los Diputados, el 13 de septiembre de 1990 a las 12:38 hs.). Esta información ha sido obtenida en el Archivo del Congreso de los Diputados.

pública que sus, en muchos casos polémicas, leyes salieran respaldadas por una derecha "moderada". De otro lado, el PSOE era consciente de que la rápida descentralización educativa que se estaba produciendo en España hacía necesaria la colaboración de los principales partidos nacionalistas en la política educativa, ya que recaía en sus manos como gobiernos regionales la aplicación de la misma. Es decir, los principales partidos nacionalistas en el escenario electoral nacional, CiU y el PNV, gobernaban en sus respectivas comunidades, Cataluña y el País Vasco. Por ello, la descentralización educativa tan fuerte que estaban viviendo, sobre todo estas comunidades, hacía que estos gobiernos nacionalistas regionales fueran los responsables tanto de la coordinación como de la puesta en marcha de la política. Además, en el capítulo cinco veremos también que estas leyes educativas eran consideradas de una especial relevancia por los socialistas debido a que se consideraba que eran las últimas con carácter general que se iban a poder aprobar.

Los tres primeros Ministros de Educación socialistas enfatizaron en sus discursos la necesidad de que la política educativa, fundamentalmente las leyes educativas, contaran con consenso tanto político o parlamentario como social y educativo. Ahora me voy a referir al consenso político y dejaré para el próximo capítulo el consenso social y educativo, es decir, de los sectores educativos. José María Maravall, en su comparecencia sobre política educativa no universitaria ante la Comisión de Educación y Cultura al comienzo de su segunda legislatura en 1986, al hablar de la futura reordenación del sistema educativo, en clara referencia a la LOGSE, señalaba que quería una ley que atendiera los puntos de vista de los distintos sectores sociales y educativos, así como también que reflejara un amplio consenso parlamentario[23]. Javier Solana ofrecía una cita muy explícita sobre la importancia que le daba al consenso en política educativa al responder a una pregunta de un diputado del Grupo Popular a raíz

[23] Comparecencia de José María Maravall, Ministro de Educación, ante la Comisión de Educación y Cultura en el Congreso de los Diputados sobre política educativa no universitaria el 11 de noviembre de 1986 (MEC 1986c:72).

de su comparecencia en la Comisión de Educación y Cultura en el Congreso en 1990: "Yo creo que es mucho más sensato que yo retome mis palabras, retire las que le hayan podido ofender, haga usted lo propio con las suyas y empecemos a trabajar juntos por algo importante para todos, y es que en este país tengamos un sistema educativo serio, que pueda durar, y que si algún día usted me tiene que sustituir –no lo deseo, pero puede llegar a ser-, tenga usted la capacidad de poder avanzar también, pero sobre lo construido anteriormente y no tenga usted que destruir ni derrumbar lo levantado anteriormente"[24]. Alfredo Pérez Rubalcaba, por su parte, también enfatizaba las virtudes del consenso parlamentario en educación[25]. Por lo tanto, los tres ministros consideraban que un cierto consenso parlamentario era necesario para la política educativa.

En los debates parlamentarios de las tres principales leyes educativas del gobierno socialista, por orden de aprobación, la LRU, la LODE y la LOGSE, aparecían continuamente esas referencias al consenso por parte del grupo socialista. Además, en estos debates también se hacían explícitas las amenazas por parte de los grupos nacionalistas, principalmente el grupo vasco, así como la complicidad entre los socialistas y Minoría Catalana.

Antes de entrar en los propios debates parlamentarios, me gustaría señalar que tras la comparación de los diferentes proyectos para cada una de las leyes se aprecian ciertas modificaciones relacionadas con las competencias de las Comunidades Autónomas en la política educativa, con la correcta distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades en el desarrollo de la política educativa. Por ejemplo, en un documento interno del MEC se hacía un resumen de las

[24] Comparecencia del Ministro de educación y ciencia (Solana Madariaga) en la Comisión de Educación y Cultura del Congreso para informar sobre la política que desarrollará, en su respectiva área, el nuevo gobierno el 24 de enero de 1990.

[25] Comparecencia del Señor Ministro de Educación y Ciencia (Pérez Rubalcaba), para que explique las medidas que adoptará y los principios que inspirarán la gestión de su departamento el 7 de octubre de 1992, p.15.361.

modificaciones introducidas en el texto de la LODE[26]. Tanto en el Congreso como en el Senado se señalaba que se habían hecho modificaciones relacionadas con las competencias de las Comunidades Autónomas. Respecto a las modificaciones introducidas en el Congreso se decía: "Desde el punto de vista autonómico: como consecuencia de las conversaciones mantenidas con los grupos autonómicos principalmente con el de Minoría Catalana, y recogiendo sugerencias de otros grupos, del partido socialista y del propio equipo redactor, se han introducido un número de enmiendas cuyo resultado final ha sido perfilar de manera nítida el cuadro de competencias de las Comunidades Autónomas en la perspectiva de una interpretación correcta y progresiva del Estado de las Autonomías. En esto la ley se ha enriquecido notablemente". También se señalaba que había habido modificaciones en el Senado en el mismo sentido: "Desde el punto de vista autonómico, como consecuencia de las conversaciones mantenidas con catalanes y, muy especialmente, con vascos, se pueden considerar importantes avances en la precisión del sistema de reparto de competencias entre Estado y Comunidades"[27].

En los debates parlamentarios, como comentaba, los argumentos del Grupo Socialista a favor del consenso, y tanto las amenazas de los grupos autonómicos como las concesiones recíprocas entre los socialistas y Minoría Catalana, eran constantes[28]. En los debates en torno a la LODE, el Grupo Vasco,

---

[26] Documento (sin fecha) encontrado entre la documentación sobre la LODE del archivo personal de José María Maravall.

[27] La negociación con el grupo vasco en el Senado respondía, además de a que el grupo vasco era un grupo parlamentario relevante y a que el PNV gobernaba en el País Vasco, al intento del grupo socialista de intentar paliar resistencias. Precisamente de las resistencias a las políticas tratará el capítulo cinco.

[28] Las entrevistas realizadas a los políticos españoles involucrados en la política educativa socialista confirmaron este aspecto. Casi todos los entrevistados (véase el Apéndice I para el listado de entrevistas realizadas en España) señalaron que el gobierno socialista buscó el consenso en sus leyes educativas. La búsqueda del apoyo de Minoría Catalana en la LODE, en particular, fue muy importante. Sin embargo, este aspecto va a ser tratado en más detalle en el capítulo cinco.

desde el principio, respondía al grupo socialista ante la oferta de pacto lanzada que ésta sólo era una oferta por la necesidad de evitar enfrentamientos. El Grupo Vasco advertía al mismo tiempo al Socialista que, "desde nuestra posición de un Partido minoritario a escala nacional, pero mayoritario a escala autonómica", creía que el proyecto no era acertado, ni desde el punto de vista ideológico ni desde el punto de vista autonómico[29]. Durante los debates resultaba evidente, y así lo percibían los otros grupos políticos, que el grupo socialista y Minoría Catalana habían negociado. Son interesantes varias citas de un diputado de Minoría Catalana en el debate de aprobación del texto por el pleno del Congreso: "La aportación hecha mediante una enmienda transaccional del Grupo Socialista, en una línea dialogante, digna de agradecer y de subrayar, convertía este texto en una redacción de mínimos, ajustada a la Constitución, ajustada a las sentencias del Tribunal Constitucional. (...). No nos gustó el proyecto enviado por el Gobierno, pero nuestra voluntad es de mejorarlo, como también ha sido voluntad, que subrayo y reconozco, del Grupo Socialista de mejorarlo en la doble línea de hacerlo constitucional de arriba abajo y en la línea de hacerlo mejor y más aceptable por la sociedad"[30]. El Ministro de educación, Maravall, en la aprobación definitiva del texto en el pleno por el Congreso de los Diputados señalaba que la Ley se había cambiado para profundizar en su sentido autonómico[31]. .

Solana, Ministro de Educación, enfatizaba en el debate de las enmiendas a la totalidad del proyecto de LOGSE en el pleno del Congreso que para que la reforma tuviera éxito había que buscar un consenso máximo (no se refería única y exclusivamente a un

[29] Debate de las enmiendas a la totalidad del proyecto de LODE en el pleno del Congreso de los Diputados el 11 de octubre de 1983, p.2982-3 (recogido en el Diario de sesiones, nº64).

[30] Debate de aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados del proyecto de LODE el 20 de diciembre de 1983, p.4.020.

[31] Debate de aprobación definitiva en el Pleno del Congreso de los Diputados de la LODE el 12 de marzo de 1984, p.4.864.

consenso parlamentario, sin embargo)[32]. En los debates sobre esta Ley también se ponía en evidencia la negociación con Minoría Catalana, aunque en este caso el Grupo Vasco no estaba en contra de la Ley como sucedió con la LODE[33]. En los debates sobre la LRU también resultaban evidentes estos aspectos, el énfasis en el consenso y el peso de los grupos nacionalistas, en especial Minoría Catalana[34].

Por lo tanto, la existencia de fuertes partidos nacionalistas en el caso español, en un país en el que la descentralización política y educativa estaba alcanzando unas dimensiones muy considerables, fue relevante para la política educativa socialista. Partidos nacionalistas, como CiU y PNV, eran los que gobernaban en sus respectivas comunidades, Cataluña y el País Vasco, y en ellos recaía tanto la coordinación como la puesta en práctica de la política educativa. Lo sorprendente del caso español, y se puso de manifiesto en la política educativa socialista, es que antes de que el gobierno socialista necesitara el apoyo de CiU en 1993 para obtener la mayoría parlamentaria que respaldara su acción de gobierno ya de hecho se contaba con este partido para su apoyo en determinadas leyes. Sin embargo, los socialistas españoles hicieron, como veremos en el capítulo cinco, de la necesidad virtud. Enfrentados a esta limitación institucional, utilizaron el apoyo de los partidos nacionalistas para dar muestras de "consenso" en temas conflictivos y así paliar la oposición a las políticas.

---

[32] Debate de las enmiendas a la totalidad del proyecto de LOGSE en el pleno del Congreso de los Diputados el 31 de mayo de 1990, p. 1.949.

[33] Álvaro Marchesi, en la entrevista que me concedió, señala respecto de la LOGSE: "Los nacionalistas eran los que tenían que aplicarla en su territorio. (...) era muy importante una ley que surgiera con el máximo acuerdo, a nadie le cabe la duda. Entonces, intentar conseguir el apoyo fue fundamental y está siendo fundamental, es decir, la LOGSE se mantiene porque hubo acuerdo con los nacionalistas".

[34] Entrevista a Emilio Lamo de Espinosa.

1.4. Marcos legales e historias conflictivas

En el caso español, la política educativa de los socialistas estuvo constreñida por la Constitución de 1978, reflejo ésta de conflictos históricos en materia de educación. En el caso francés, sin embargo, la política educativa de los socialistas no estuvo condicionada por un marco legal tan evidente ni por una historia tan conflictiva. La Constitución de 1958 simplemente enunciaba principios vagos al respecto. El tema de la educación en Francia también había sido conflictivo, fundamentalmente el de la situación de la educación privada, pero la Ley Debré de 1959 había paliado en gran medida este conflicto.

En el capítulo segundo he descrito el contenido del artículo 27 de la Constitución española de 1978, que es el que se dedica a educación, e incluso qué partidos políticos defendieron cada punto del artículo 27 que supuso el llamado *pacto escolar*. El debate fundamental se centró en el tema de la educación pública-educación privada, que era precisamente uno de los aspectos más divisivos de la sociedad y la política españolas y que tuvo su momento culminante en la II República y posterior Guerra Civil. He comentado que la izquierda en el debate constitucional sobre educación defendía la igualdad, y que la derecha defendía la libertad. La izquierda defendía la educación pública, laica y que garantizara la igualdad, mientras que la derecha abogaba por la libertad de enseñanza, en el sentido del derecho a la educación religiosa y de creación de centros, así como la ayuda financiera de los poderes públicos a los centros privados que lo solicitaran. Así, varios puntos suscitaron enfrentamiento, que se solucionó, no sin dificultad, creando un sistema de *pesos y contrapesos*. La derecha defendió el primer apartado, la libertad de enseñanza, el tercero, el derecho a la educación religiosa, el sexto, la libertad de creación de centros, y parte del noveno, la ayuda de los poderes públicos a los centros privados que lo solicitaran. La izquierda, por el contrario, defendió el apartado quinto, la garantía de los poderes públicos del derecho de todos a la educación, con la participación efectiva de todos los sectores afectados, y la creación de centros

docentes, el séptimo, el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos por parte de profesores, padres y alumnos, así como parte del noveno, el establecimiento de unos requisitos, a determinar por ley, para que los poderes públicos ayudaran a los centros privados que lo solicitaran.

La redacción del artículo 27 de la Constitución fue uno de los más claros ejemplos del consenso constitucional[35]. La Constitución española de 1978 intentó llegar a un consenso en los temas históricamente conflictivos, entre ellos la educación, a los que se culpaba de haber incluso provocado el estallido de la Guerra Civil. Durante la II República, la percepción de la derecha española de que la coalición de izquierdas había sido demasiado radical con la educación privada-religiosa fue uno de los desencadenantes del enfrentamiento. Las diversas partes, los diferentes partidos, que participaron en la redacción del texto constitucional de la nueva democracia cedieron en determinados puntos e impusieron otros. Un buen ejemplo de este argumento lo encontramos en los discursos de Luis Gómez Llorente en el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados. Gómez Llorente, en su intervención, iba señalando aquellos puntos que su grupo político, el PSOE, admitía aunque no compartía en muchos casos, y que incluso creía que contribuían extraordinariamente a mitigar los conflictos históricos en la educación y al consenso constitucional. Un ejemplo: "Nos parece el artículo extraordinariamente adecuado en lo que se refiere a cómo ha tratado la cuestión religiosa en el problema de la educación. El punto tercero del artículo, al garantizar que se dará una enseñanza, en tanto se refiere a la religión y a la formación moral, de acuerdo con el deseo de los padres en todos los centros, creemos que permite superar aquella vieja antítesis de otros tiempos que produjo tantas rasgaduras en la conciencia de la Nación entre las escuelas estatales laicas y las escuelas privadas, generalmente de carácter confesional"[36]. Continuaba más adelante: "Nosotros, sin embargo, no hemos

[35] Véase, entre otros, Puelles (1986).

[36] Discurso de Luis Gómez Llorente en el Pleno del Congreso de Diputados en el debate constitucional (MEC 1978:187).

intentado que el artículo 25[37] de la Constitución recogiera nuestra peculiar filosofía en la manera de concebir la educación, precisamente en beneficio y en obsequio de que ese texto (como debemos de hacer que sean todos los textos de la Constitución) pueda ser duradero y, como dijo mi compañero de Grupo parlamentario Felipe González, en una acertadísima conferencia, susceptible de un uso alternativo para poder realizar las distintas políticas que, en definitiva, mande realizar el pueblo español, a través de cada uno de los mandatos electorales de los Parlamentos que por su voluntad soberana se constituyan. Así, por ejemplo, nosotros no hemos intentado poner en la Constitución la idea de que la enseñanza sea laica, y no crean que hemos dejado de pensar que la enseñanza debe ser laica. Sin embargo, no creemos que deba de imponerse a través de la Constitución que la enseñanza sea laica"[38]. Aludía a que este aspecto, por ejemplo, se introdujo en la Constitución de la Segunda República, pero que ellos no lo habían tratado de incluir en el texto constitucional[39].

El propio Gómez Llorente, en la entrevista que me concedió, confirma este argumento de que el pacto constitucional del artículo 27 es el resultado de tratar de evitar el conflicto que dio lugar a la Guerra Civil española[40]. En el desencadenamiento de la Guerra Civil, el fenómeno educativo-religioso fue muy importante. Los propios Obispos alertaron de que la República estaba eliminando las escuelas privadas religiosas, y alentaron y, más tarde, justificaron el alzamiento nacional. Por eso, al abordar la Constitución se tuvo muy presente ese conflicto. Existía la preocupación de que la democracia durara esta vez, no como la República. Esta no era la única explicación del artículo 27, otras

[37] El artículo sobre educación, el que finalmente fue el artículo 27, cambió de número varias veces en el proceso constitucional.

[38] Discurso de Luis Gómez Llorente en el Pleno del Congreso de Diputados en el debate constitucional (MEC 1978: 191).

[39] Discurso de Luis Gómez Llorente en el Pleno del Congreso de Diputados en el debate constitucional (MEC 1978: 185-200).

[40] Manuel Gracia, en la entrevista que me concedió, hace una reflexión similar. Este argumento, aunque no de forma tan explícita, se encuentra en la mayoría de los entrevistados.

explicaciones de la situación de la educación privada en España también fueron importantes, aunque no determinantes: la falta de oferta pública principalmente en secundaria, donde la privada tenía mucho peso, y la existencia desde principios de los setenta de subvenciones a la educación privada que difícilmente podían suprimirse[41].

Los socialista vieron, por tanto, limitadas sus opciones de política. Además, con el ejemplo concreto de la LODE, que es el más evidente, no sólo el propio texto constitucional restringía los límites de la Ley. Al aprobarse la LOECE en el periodo de la UCD, el grupo socialista presentó un recurso de inconstitucionalidad que cuando el Tribunal Constitucional dictó sentencia precisó aún más los límites de la Ley[42]. Lo más significativo de esta sentencia fue lo siguiente. Primero, el Tribunal Constitucional rechazó una concepción unilateral y estrecha de la libertad de enseñanza, pues dicha libertad comprende tanto el derecho a crear instituciones educativas como el derecho de los profesores a desarrollar libremente su función docente, así como el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que deseen para sus hijos. Segundo, la libertad de creación de centro supone también el derecho a establecer el ideario propio del centro, aunque siempre dentro del marco de los principios constitucionales. Tercero, la libertad de cátedra se aplica tanto en los centros públicos como en los privados y tanto para el nivel universitario como para otros niveles, si bien en los niveles primarios no puede ser tan extensiva como en los superiores. Cuarto, la libertad de cátedra debe compatibilizarse

[41] Este doble argumento de las razones del artículo 27, por un lado el argumento político del enfrentamiento de derecha e izquierda sobre esta cuestión, y por otro lado la situación de la educación privada en España también surgió en la entrevista a José María Maravall. Otros entrevistados también aluden, de forma más o menos explícita, a estos argumentos.

[42] Sentencia 1981/04521 de 13 de febrero de 1981, del pleno del Tribunal Constitucional por el que se modifican determinados artículos del estatuto de centros escolares, aprobado por ley orgánica 5/1980, de 19 de junio. Esta sentencia declaró inconstitucionales y nulos los artículos 18.1, 34.2, 34.3B) y 34.3D) de la ley.

con el derecho a fijar un ideario en los centros privados. Esto no quiere decir que el profesor deba convertirse en apologista del ideario o adoctrinar en sus enseñanzas según éste, pero el profesor no podrá, en aras de la libertad de cátedra, dirigir ataques directos o solapados contra el mismo. Quinto, la intervención de la comunidad escolar en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos ha de regularse por ley, no pudiendo por tanto realizarse por el reglamento de régimen interior de los centros privados (Puelles 1986:489-490).

Los socialistas tuvieron especial cuidado en la constitucionalidad de sus medidas de política educativa[43], la política en algunos casos se modificó en cuestiones relacionadas con su constitucionalidad y la oposición amenazaba continuamente con plantear recursos de inconstitucionalidad ante sus propuestas. Veremos, sin embargo, en el capítulo siguiente, que el gobierno socialista utilizó el argumento de la Constitución, y del consenso histórico que reflejaba, para la defensa de sus leyes, en especial la LODE.

En la comparación de los diferentes proyectos para cada una de las leyes se aprecian ciertas modificaciones relacionadas con la constitucionalidad de las normas. Por ejemplo, en un documento interno del MEC se hacía un resumen de las modificaciones introducidas en el texto de la LODE[44]. En el Congreso se señalaba que se habían hecho modificaciones relacionadas con la constitucionalidad de la Ley.

Uno de los argumentos preferidos de la oposición a la política educativa socialista, fundamentalmente de la LODE y, en menor medida, de la LRU, era que estas leyes no cumplían la Constitución y, por ello, había una amenaza constante de un recurso ante el Tribunal Constitucional. En los debates sobre la LODE el Grupo Vasco, el Grupo Centrista y el Grupo Popular, fundamentalmente, aludían insistentemente a la inconstitucio-

[43] Entrevista a José Torreblanca. Otros entrevistados abundan en este aspecto.

[44] Documento (sin fecha) encontrado entre la documentación sobre la LODE del archivo personal de José María Maravall.

nalidad de la Ley y amenazaban continuamente con recurrirla ante el Tribunal Constitucional[45]. Algunos extractos de los debates sobre la LODE nos pueden dar muestras de ello. El Grupo Vasco, nada más comenzar su intervención en el debate de las enmiendas a la totalidad, señaló claramente que iban a recurrir la Ley al Tribunal Constitucional. Los Grupos Centrista y Popular, a continuación, mostraron su acuerdo con el Grupo Vasco. Los populares fueron bastante claros al respecto, aludiendo a las consecuencias nefastas de una falta de acuerdo y ruptura del "consenso" constitucional: "Quería decir con toda claridad, con toda contundencia, que nosotros, los Diputados del Grupo parlamentario Popular, no queremos esta *guerra escolar* que se nos está declarando. (...) Nosotros sabemos que una guerra escolar es siempre nefasta; es siempre algo que afecta negativamente el nivel deseable de convivencia entre los españoles. Y lo sabemos, por supuesto, por la experiencia histórica en España, y lo sabemos, cómo no, por la experiencia de otros países con realidades educativas más o menos análogas a la nuestra"[46]. Después de persistir en este argumento de inconstitucionalidad y su consiguiente amenaza con recurrir la Ley, los vascos, de nuevo, en el debate de aprobación por el pleno del Congreso (antes de que pasara por el Senado y fuera finalmente aprobada), advertían lo siguiente, en lo que constituye la cita más explícita sobre el punto que aquí quiero mostrar: "Pero, señoría, esta es la esencia del juego democrático, y aún disintiendo del resultado final de este Título I, no nos queda otra opción que escuchar, en su momento, y acatar, por supuesto, el resultado que emane de la sentencia que en su día dicte el Tribunal Constitucional"[47].

---

[45] Minoría Catalana, cuando aludía a la inconstitucionalidad de la LODE y amenazaba con un recurso de inconstitucionalidad, lo hacía principalmente por la cuestión del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y no tanto por el contenido "ideológico" de la Ley.

[46] Debate de las enmiendas a la totalidad del proyecto de LODE en el pleno del Congreso de los Diputados el 11 de octubre de 1983, p.3001-2 (recogido en el Diario de sesiones, nº64).

[47] Debate de aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados del proyecto de LODE el 20 de diciembre de 1983, p.4.020. Las entrevistas

Por lo tanto, la existencia de un artículo constitucional, el 27, fruto de un "acuerdo" sobre el tema educativo, tema que había supuesto un conflicto histórico sin resolver, fue relevante para la política educativa socialista española. La política educativa socialista francesa no estuvo condicionada ni por la existencia de un marco legal como el español ni por una historia conflictiva sin resolver. Enfrentados a esta limitación institucional, los socialistas españoles, de nuevo, utilizaron la Constitución para mostrar los límites de la política educativa y para dar muestras de "consenso" en temas conflictivos y así paliar la oposición a las políticas.

2. Preferencias sobre política educativa e igualdad del PSOE y del PS

En esta sección demuestro que ambos partidos socialistas, el español y el francés, tenían preferencias socialdemócratas en educación e igualdad; querían ir más allá de un modelo meritocrático. Sin embargo, en el caso francés el fracaso de su política educativa socialdemócrata le hizo cambiar su discurso para justificar la continuidad republicana en este área de política. Este cambio de política, por el contrario, no fue debido a un cambio de preferencias del gobierno socialista francés. Además, esta sección mostrará cómo la Constitución española de 1978 modificó las preferencias del PSOE en materia de educación y cómo estas preferencias evolucionaron en el periodo de oposición política desde una concepción centrada casi exclusivamente en la participación hasta una concepción que enfatizaba la igualdad educativa. También mostrará que si bien el gobierno socialista español, en general, realizó una política educativa consecuente con sus preferencias, la cuestión de la financiación de la universidad, de las tasas universitarias en concreto, fue la excepción más importante.

---

confirman la amenaza insistente de la oposición al Tribunal Constitucional, apelando a la inconstitucionalidad de la Ley.

2.1. Preferencias sobre política educativa e igualdad del PSOE

2.1.1. El Partido Socialista Obrero Español y la educación

El PSOE es de origen por un lado marxista pero por otro liberal, de tradición socialdemócrata sobre todo desde finales de los setenta después del paréntesis franquista[48]. El PSOE tiene tradicionalmente una base electoral obrera, aunque desde finales de los setenta y, sobre todo, principios de los ochenta conquistó gran parte del electorado de clases medias.

El PSOE ha sido, desde su origen, un partido anclado en la clase obrera, lo que no ocurría en el caso del PS francés. Según datos de Merkel (1995:67-76), el apoyo electoral de trabajadores (obreros cualificados y no cualificados) al PSOE es alto en términos comparados, sobre todo en comparación con los partidos socialistas del Sur de Europa. En 1977, casi la mitad del apoyo electoral del PSOE provenía de los trabajadores; éstos constituían el 49,5% del electorado del PSOE. En 1990, este porcentaje descendió ligeramente aunque permaneció en un nivel muy elevado en términos comparados, en el 41,7%[49]. El porcentaje de trabajadores que constituyen el apoyo electoral al PSOE es mayor que su presencia en la sociedad; en ésta había un 39,4% de trabajadores en 1977 y un 33,4% en 1990. En cambio, para el resto de categorías profesionales su presencia en la sociedad es similar o incluso mayor que su peso en el electorado del PSOE. Según un índice de representación obrera construido por el propio Merkel, en el que se compara el porcentaje de votos socialdemócratas de origen obrero con la importancia porcentual del voto obrero en el

[48] Ver Gillespie (1989) para una detallada historia del PSOE. Ver también Méndez-Lago (1998) para una más breve historia de este partido.

[49] En 1977, los empleados (trabajadores de servicio de baja cualificación) representaban el 27,2% del electorado socialista, los empleados cualificados (ejecutivos medios, profesionales) el 2,4% y el resto (empresarios, trabajadores autónomos, agricultores y pescadores) el 22,3%. En 1990, los empleados constituían el 23,7% del electorado socialista, los empleados cualificados el 12,7% y el resto el 21,9%.

conjunto del electorado[50], en el PSOE los obreros están sobrerrepresentados. Además, en términos comparados, el índice, o la sobrerrepresentación, es elevado, sobre todo entre los países del sur de Europa. En 1977 el PSOE tenía un índice de representación obrera de 1,26. En 1990 este índice se mantuvo, era de 1,25. Este mismo indicador de representación en el electorado socialdemócrata pero para las clases medias nos ofrece un panorama completamente diferente. En 1975, el índice de representación de las clases medias en el electorado socialista, o de infrarrepresentación, era el 0,93, y en 1990, el 0,88, por debajo de muchos países y, de nuevo, sobre todo de los del sur de Europa.

Aunque la base "natural" del PSOE era la clase trabajadora, desde las primeras elecciones democráticas, y sobre todo a partir del relativo fracaso electoral de 1979 y de la moderación del partido en ese mismo año, el PSOE empezó a buscar apoyos en las clases medias. El sector laico de la población también era una base tradicional del PSOE, aunque este partido fue progresivamente extendiendo sus apoyos a los católicos. En 1982 el PSOE obtuvo una amplia victoria electoral. El éxito estribó en su capacidad para formar una amplia coalición de clases medias y bajas. El PSOE reforzó el voto de los individuos de izquierdas, pero también captó el de los de centro-izquierda y centro, muchos de los cuales habían votado a la UCD. A grandes rasgos, en 1982 el PSOE captaba el voto de los más jóvenes, de los que tenían menores niveles de educación, de los desempleados, de los trabajadores manuales y varias categorías de los no manuales, de los católicos no practicantes y los no creyentes o indiferentes y de la izquierda y el centro-izquierda del electorado[51].

---

[50] La fórmula es: (votantes obreros de los PP.SS./votantes totales de los PP.SS.) / (electorado obrero/electorado total). Un 1 significa que la proporción de votos socialdemócratas de origen obrero corresponde exactamente con la importancia porcentual de los obreros en el conjunto del electorado. Un índice superior a 1 indica sobrerrepresentación de los trabajadores en el conjunto del voto socialdemócrata; un índice inferior a 1, infrarrepresentación (Merkel 1995:72).

[51] Para una descripción rigurosa de la evolución de los apoyos electorales del PSOE, véase Boix (1998).

La preferencia por una política educativa socialdemócrata del gobierno socialista español derivó, por un lado, de la tradición socialista española, interrumpida por la dictadura franquista, que estaba influida por el liberalismo español desde la Institución Libre de Enseñanza (ILE), por la II República española y su relación con destacadas figuras del socialismo español de la época; por otro lado, esta preferencia derivó de la influencia de la socialdemocracia europea, principalmente el laborismo inglés y, aunque en menor medida, de la socialdemocracia sueca.

El PSOE era heredero en educación del liberalismo y del krausismo de la Institución Libre de Enseñanza (ILE) del siglo XIX y principios del XX así como de la experiencia de la II República[52]. Julián Besteiros, Fernando de los Ríos y Rodolfo Llopis pertenecían a la ILE. Tanto los liberales como los krausistas de la ILE consideraban la educación vital para la lucha en contra del privilegio y el progreso de España.

El movimiento educativo socialista se fue forjando entre los defensores de la escuela nueva y el movimiento de maestros socialistas, encabezado por Rodolfo Llopis. Así, los principales propósitos tanto del PSOE como de la UGT en el primer cuarto del siglo XX eran desarrollar la educación pública, gratuita, laica, la educación de adultos y las becas. Estas ideas pudieron tener su expresión en la II República, ya que el PSOE adquirió responsabilidades de gobierno, también en educación, en ella. La II República supuso en materia de educación una mezcla entre el liberalismo español, la ILE y el socialismo.

La Guerra Civil y la dictadura franquista supusieron un estancamiento de estas ideas durante unos 40 años, desde 1936 hasta principios de los años setenta. Estas ideas, sin emmbargo, no fueron eliminadas. Los Movimientos de Renovación Pedagógica u otros grupos de profesores, ligados en muchos casos al exiguo socialismo español de este periodo, conservaban la esencia de estas ideas, o por lo menos de algunas de ellas. A partir de la caída de la dictadura, tanto por parte de los Movimientos de Renovación Pedagógica como por la del Colegio de Doctores y Licenciados

[52] Véase Puelles (1986).

(CDL) de Madrid, este tipo de ideas comenzaron a resurgir. Sin embargo, en estos grupos se puso mucho énfasis en la democracia y participación escolar, reflejo de la reacción en contra de la falta de libertad a la que había estado sometida la escuela durante el franquismo.

El PSOE que tomó las riendas del gobierno en 1982, más en concreto su Ministro de Educación, José María Maravall, adoptó estas ideas liberales, de la ILE, y del socialismo de la II República, en materia de educación e igualdad[53]. En sus discursos en educación cita a menudo a Fernando de los Ríos, socialista pero liberal y perteneciente a la ILE[54].

A la vez que por los orígenes del socialismo español, el gobierno socialista y Maravall en concreto, así como la política educativa que diseña, estaba influido por la socialdemocracia europea, en especial la británica. En su discurso, este Ministro frecuentemente aludía a estas experiencias como modelos de la política que quería realizar. Maravall pasó parte de su vida en Gran Bretaña y él mismo se considera muy influido por la socialdemocracia británica, con cuyos líderes tuvo relación durante su estancia en ese país. Me señala en la entrevista que le realicé que con carácter general: "(...) la influencia que yo tenía era una influencia mucho más socialdemócrata británica y supongo que escandinava, que atendía más a temas de igualdad". En la entrevista, al ir profundizando en cada aspecto de la política educativa, era raro en él no mencionar el caso británico, la experiencia socialdemócrata en Gran Bretaña.

---

[53] Luis Gómez Llorente señala estos dos orígenes para las ideas del PSOE en materia de educación; aunque, como ya he comentado, añade la experiencia de la dictadura, lo que explica su énfasis particular en la democracia y participación escolares.

[54] De hecho, entre los documentos sobre la LOGSE del archivo personal del Ministro de Educación José María Maravall encontré una fotocopia del *Proyecto de ley leído por el Sr. Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes para la Reorganización de la Primera y Segunda Enseñanza*, presentado por Fernando de los Ríos ante las Cortes Constituyentes de la República Española el 9 de diciembre de 1932.

2.1.2. Las preferencias sobre política educativa del PSOE en la oposición: Constitución, participación e igualdad

En plena transición democrática española, las ideas socialistas en materia de educación comenzaron a resurgir en torno a dos grupos: el Colegio de Doctores y Licenciados (CDL) de Madrid y los Movimientos de Renovación Pedagógica de Cataluña. Fruto de la experiencia franquista, estos grupos, sobre todo el primero, pusieron gran énfasis en un concepto participativo de la educación. Esta concepción participativa y democrática de la educación implicaba que los alumnos tienen que aprender la democracia en la escuela y que las decisiones escolares se deben tomar por un consejo en el que estén representados todos los sectores de la escuela, principalmente profesores, padres y alumnos.

El Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid redactó en 1976 un documento llamado *Una Alternativa para la enseñanza* (Bozal 1977). Algunos de sus redactores fueron Luis Gómez Llorente y Mariano Pérez Galán, profesores de instituto que a su vez estaban relacionados con el grupo federal de educación del PSOE y, en el caso del primero, con la dirección general de este partido Este documento, que luego se trasladó al discurso socialista, añadía a viejas preocupaciones socialistas por la igualdad en educación que propugnaban la comprensividad o el tronco único, así como la educación pública y laica, la importancia de la democracia y participación escolares. Al modelo de educación de la II República, educación unificada, pública y laica, añadieron la participación y democracia escolares en reacción a la experiencia franquista[55]. Esta concepción hacía énfasis en la educación como servicio público. Esto implicaba que la gestión de las escuelas debía ser democrática, que la escuela debía ser pública, y que la privada no debía recibir fondos del sector público; si acaso, el sector privado debía integrarse en el público, renunciando a su ideario, aceptando el pago directo de los profesores por parte del Estado y realizando una gestión

[55] Entrevista a Luis Gómez Llorente.

democrática de la educación[56]. Además, la escuela debía ser gratuita, comprensiva, laica e integradora de los minusválidos. En el nivel superior de educación no se admitía ningún tipo de selección.

A la vez que esta declaración del CDL de Madrid, en Cataluña, en 1975, se hacía una declaración similar por parte de los Movimientos de Renovación Pedagógica (MRP) catalanes, en especial la escuela Rosa Sensat, llamada *Per una nova escola pública* (Rosa Sensat 1977). Esta declaración, redactada entre otras personas por Marta Mata, que luego sería diputada socialista y que tenía relación con el grupo federal de educación del PSOE, era de contenido más pedagógico que la del CDL y también enfatizaba mucho la participación escolar. Al igual que el CDL, concebía la educación como un servicio público, dejaba la puerta abierta a que determinadas escuelas privadas se integraran en el sector público, y defendía la educación gratuita, laica y unificada. Al contrario que el CDL, que no comentaba nada al respecto, los MRP defendían la descentralización de la educación y la educación compensatoria. Respecto a esto último, señalaban que la educación tenía que ser compensatoria de las desigualdades sociales, y que no era suficiente tratar a todos de la misma manera sino que había que favorecer a los más desfavorecidos[57].

Estas ideas socialistas de la educación se reflejaban en los congresos y programas del PSOE. En el XXVII congreso del PSOE de 1976 se declaraba que el objetivo principal en educación era la escuela pública única, con la participación de profesores, padres, alumnos y organizaciones populares[58]. Los socialistas querían una educación pública y gratuita, una progresiva desaparición de la educación privada e, independientemente de esto último, la desaparición de las subvenciones a la educación privada. Defendían también la educación comprensiva, la integración de los alumnos con necesidades especiales en la educación ordinaria, y la educación de adultos o permanente. El

[56] Entrevista a Luis Gómez Llorente y a Mariano Pérez Galán.
[57] Entrevista a Marta Mata.
[58] En Madrid, del 5 al 18 de diciembre de 1976.

programa electoral de 1977, en su parte de educación titulada *La enseñanza es democracia,* decía así: "El objetivo fundamental en materia de educación es la consolidación de una enseñanza democrática, asentada sobre el control democrático de trabajadores de la enseñanza, alumnos y padres" (PSOE 1977:19). Además, defendían una educación pública, no estatalizada, en clara alusión a la escuela del franquismo, que garantizara la igualdad de oportunidades para todos los alumnos, que fuera gratuita y laica, una educación que pudiera ser disfrutada por todas las capas sociales.

La Constitución de 1978 tuvo una clara influencia en las preferencias socialistas, sobre todo en la regulación de la educación privada[59]. Por ejemplo, el programa electoral del PSOE de 1982 señalaba, al tratar el espinoso tema de las subvenciones a la educación privada, lo siguiente: "Los centros no estatales que sean sostenidos con fondos públicos, deberán cumplir rigurosamente lo que previene el texto constitucional (...)"[60]. La Constitución hizo ver al PSOE que debía asumir que los centros privados recibirían subvenciones, idea que en principio era contraria a las tesis que defendía este partido, ya que lo que quería era promover la educación pública.

Maravall argumenta, en la entrevista que le realicé, cómo el pacto de la Constitución, y la posterior sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOECE, limitaron el campo de acción de los socialistas y de la LODE. Maravall comenta que en ausencia de un pacto como la Constitución, o, más bien, en ausencia de una situación histórica y educativa como la que llevó a este pacto constitucional, los socialistas hubieran defendido la posición de "dinero público para la escuela pública"; en particular, Maravall hubiera optado por esta posición. Señala que los que hubieran optado por la enseñanza privada financiada públicamente habrían sido algunos, pero absolutamente minoritarios. Continúa Maravall, al explicar este punto: "Ese dolor espiritual de la Constitución se arrastra después de la Constitución y se arrastra incluso en los

[59] Confirmado en la mayoría de las entrevistas.
[60] PSOE (1982:24).

debates de la LODE, porque una parte del partido entendía que se podía reducir el dinero a la enseñanza privada, lo que no se podía era prescindir de un tercio de las plazas escolares. Pero reducir el dinero para la enseñanza privada significaba que había que aceptar aportaciones de las familias, por tanto yo estaba en contra de eso. Una vez realizado ese paso de la Constitución yo estaba completamente a favor de la posición de la LODE en cuanto a financiación, pero había otras personas que eran más reticentes. Por ejemplo, Felipe González, le salía del alma quitar subvenciones a los centros privados, lo que pasa es que estaba *atado por la Constitución* y, además, porque, la verdad, es que no tiene sentido reducir 100 mil millones a 50 mil millones si eso significa que va a haber una serie de personas que van a estar pagando de su bolsillo, una serie de familias que van a estar pagando de su bolsillo la enseñanza obligatoria de sus hijos, en un sistema que debe proveer plazas suficientes a todo aquel que quiera estudiar enseñanza gratuita"[61].

Marta Mata, en la entrevista que me concedió, también emplea unos argumentos muy claros en este sentido. Indica que la cuestión de las subvenciones a los colegios privados "se perdió en la Constitución"; incluso antes, "con Villar Palasí, porque Villar Palasí comenzó a conceder subvenciones y cuando hay subvenciones, cuando algo hay, no se quita. (...) Aquéllo era irreversible en una Constitución de consenso. Era irreversible. Por lo tanto, la LODE estaba ya dibujada en la Constitución. Entonces, la LODE tenía que regular al máximo las condiciones de igualdad para los colegios privados concertados, como condición del concierto, y entonces el gobierno socialista estaba, yo diría, ligado, porque en el traspaso de competencias llega un momento en el que determinado nivel de gestión ya es de otro gobierno. Entonces la LODE sólo podía poner aquéllo que el tribunal Constitucional permitiera poner, puesto que por los Estatutos de autonomía un

[61] Entrevista a Maravall. Marta Mata, en la entrevista que le realicé, también señala que en el momento del "consenso" constitucional hubo divisiones en el partido socialista y en los movimientos de renovación pedagógica ligados al partido socialista.

nivel x de gestión ya no pertenecía a un gobierno central"[62]. La Constitución, y el Tribunal Constitucional, no sólo aparecen para la regulación de contenido de la educación privada, sino que, como en este caso y hemos visto en la sección anterior, también en la regulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas es fundamental. .

Por tanto, la Constitución restringió el campo de acción de los socialistas, quienes tuvieron que acomodarse al pacto constitucional en el diseño de su política educativa.

La concepción participativa de la educación se plasmó claramente en el texto alternativo de 1979 al proyecto de la LOECE de la UCD. Este texto alternativo a la LOECE hacía énfasis no tanto en el control de las escuelas privadas que recibieran los fondos públicos en términos de admisión de alumnos o de actividades extraescolares, sino que más bien se planteaba la integración de la educación privada en la pública, y defendía que todas las escuelas debían ser gestionadas por un consejo escolar, compuesto por todos los sectores educativos (PSOE/FETE 1979).

En el XXVIII congreso del PSOE de 1979 se dio una mezcla entre la concepción de educación pública participativa y el objetivo de "pleno desarrollo de la personalidad humana de todos los miembros de la comunidad social" (PSOE 1979b:89)[63]. Para cumplir este último objetivo "el PSOE planteará un programa prioritario de corrección del sistema educativo actual, tendente a dar unas posibilidades compensatorias a quienes han sido marginados por la sociedad" (PSOE 1979b:89). Por lo demás, persistía en los instrumentos de política educativa de anteriores congresos y programas electorales. En el programa electoral de 1979, aunque también se enfatizaba el aspecto participativo de la educación, se resaltaban aspectos más relacionados propiamente con la igualdad. Para empezar, se señalaba que la educación era uno de los pilares básicos del bienestar, que se debían eliminar progresivamente las desigualdades sociales en la enseñanza, y que

[62] Entrevista a Marta Mata.
[63] En Madrid, del 17 al 20 de mayo de 1979.

la escuela debía ser el mecanismo equilibrador de las desigualdades. Los socialistas defendían la escuela de ciclo único, la educación permanente, la integración de los minusválidos en la escuela y la educación compensatoria. Respecto a la compensatoriedad señalaban que "es preciso favorecer a los menos dotados económicamente y llegar a una sociedad en la que cada uno se promocione en virtud del propio esfuerzo y de la utilidad social de su trabajo" (PSOE 1979a:22). Así, creían que era importante desarrollar programas de escolarización preferente en apoyo de los sectores sociales más desfavorecidos. En educación superior este programa era algo más vago: "Se adoptarán medidas adecuadas para permitir el acceso a la universidad de los alumnos procedentes de los sectores sociales más desfavorecidos" (PSOE 1979a:23-24).

Los socialistas fueron sustituyendo progresivamente una concepción de la educación centrada casi exclusivamente en la participación y democracia escolares por una cuyo núcleo esencial era la igualdad educativa.

El XXIX congreso del PSOE de 1981 profundizó, de forma paralela al programa electoral de 1982, en una concepción de la igualdad de oportunidades y de la ciudadanía en educación socialdemócratas, con un fuerte énfasis en la compensación[64]. Nada más comenzar, el apartado de resoluciones sobre educación señalaba lo siguiente: "(...) porque la política de igualdad de oportunidades, desde una óptica socialista, es insatisfactoria, al tener unos límites insalvables que le impiden convertirse en una política de igualdad de orígenes y condiciones. Justamente, lo que se manifiesta como necesario es una política de 'desigualdad de oportunidades'; es decir, dar oportunidades en función de las desigualdades de origen y de condiciones, lo que quiere decir dar a cada uno según sus necesidades y así no dar a todos por igual. La educación, pues, habrá de enmarcarse en una política compensatoria de las desigualdades, objetivo prioritario para los socialistas" (PSOE 1981:275). A partir de ahí se continuaba con la

[64] En Madrid, del 21 al 24 de octubre de 1981.

defensa de los instrumentos de política educativa en relación con la igualdad de los anteriores congresos. En éste había, sin embargo, una diferencia: admitían las subvenciones a los centros privados, insertando a esta categoría de centros subvencionados en un sistema de servicio público de educación, siempre y cuando estos centros fueran controlados por el Estado y sujetos a la gestión participativa de la comunidad escolar. Respecto a la educación superior se señalaba que "se instrumentarán los medios adecuados para potenciar el acceso a la Universidad de los sectores más desfavorecidos socialmente" (PSOE 1981:281). Se proponía que la gratuidad de la educación universitaria, así como las tasas que había que pagar, dependieran del nivel de renta familiar del estudiante. Se consideraba que la política de becas, fundamental para que nadie quedara excluido de la educación universitaria por razones económicas y sociales, podría incluir la compensación por el salario perdido por no trabajar.

El programa *Por el cambio*, de 1982, estaba inspirado claramente en una concepción sobre igualdad de oportunidades y ciudadanía en educación netamente socialdemócratas. Este programa fue cumplido casi íntegramente al llegar al gobierno, y de hecho se hizo mucho énfasis en este cumplimiento. La lucha contra las desigualdades en educación pasó claramente a primer plano, por encima de la participación escolar, aunque este aspecto todavía aparecía en el programa[65]. La siguiente cita resume bien la política educativa en relación con la igualdad que pretende acometer el futuro gobierno socialista: "El gobierno socialista se propone acabar con este círculo vicioso de reproducción de la desigualdad mediante una política educativa socialmente compensatoria e integradora de los ciudadanos por encima de sus diferencias socio-económicas, culturales e ideológicas" (PSOE

[65] Y de hecho se plasmó en la LODE. Esto es lógico, por otro lado, pues la gestión democrática de los fondos públicos es un punto del artículo 27 de la Constitución. Tanto José María Maravall como Francisco de Asís de Blas confirman el cambio de visión, de una más centrada en la participación y democracia escolares, a otra más relacionada directamente con la igualdad en su versión socialdemócrata.

1982:23). En este programa los socialistas querían aumentar la escolarización, integrar la educación especial en las escuelas ordinarias, crear programas de educación compensatoria, regular las condiciones, en relación con el objetivo de igualdad en educación, de financiación pública de las escuelas privadas, hacer comprensiva y obligatoria la educación hasta los 16 años, fomentar tanto la educación profesional como la educación permanente y crear una política de becas que compensara las desigualdades en niveles no obligatorios de la enseñanza. Hay dos aspectos de este programa en los que es interesante detenerse. Por un lado, el programa profundiza mucho en la compensatoriedad y la redistribución en educación. Se decía que "la compensación de la desigualdad social, económica y geográfica de oportunidades, redistribuyendo territorialmente los centros y restantes medios de manera equitativa, será un objetivo básico. Para ello se crearán zonas de acción prioritaria, ordenando eficazmente la actuación en los medios sociales y geográficos marginados, donde el fracaso escolar y la falta de oportunidades educativas y profesionales se asocia directamente a los bajos niveles de renta y cultura" (PSOE 1982:24); o que "la financiación de la enseñanza contribuirá a la redistribución de la renta y de las oportunidades educativas compensando las graves desigualdades ahora existentes" (PSOE 1982:24). Otro aspecto interesante es que admitían que la educación privada fuera financiada con fondos públicos, tal y como decía el texto constitucional; sin embargo, enfatizaban que esta financiación debía ser acompañada del cumplimiento de unos determinados requisitos, en consonancia con los *objetivos generales de igualdad*.

2.1.3. Las preferencias sobre política educativa del gobierno socialista español

En el discurso de investidura de 1982 Felipe González dedicó mucho tiempo a la educación, en especial a la igualdad en educación, y enfatizó que la educación sería una política

fundamental del gobierno. Señaló al concluir la parte dedicada a educación: "Me he extendido en los aspectos educativos porque en ellos está la clave a largo plazo del futuro de España. La educación constituye, como ninguna otra actividad, la garantía del progreso de los hombres mismos, que es el objetivo central de todos nuestros afanes al que se someten todas las demás líneas de acción política"[66]. Señaló que la educación era una herramienta clave en la lucha contra las desigualdades sociales; que no sólo la educación debía incrementarse y mejorarse en general en España, sino que también debía contribuir a la justicia y a la equidad; que la política educativa promovida desde el gobierno tendería a nivelar las oportunidades.

La concepción de igualdad de oportunidades y ciudadanía en educación del primero de los Ministros de educación socialistas, José María Maravall, es fundamental para entender las preferencias del gobierno socialista en este sentido. El análisis de su discurso nos permite apreciar que su concepción de la igualdad en educación era profundamente socialdemócrata, con frecuentes referencias al laborismo inglés por el que se sentía especialmente influido.

En su primer discurso en la sesión informativa de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados, en 1983, Maravall sentó las líneas fundamentales de acción de su Ministerio[67]. Maravall consideraba que la igualdad en educación era un objetivo central: "De la educación depende ampliamente el futuro de cada miembro de nuestra sociedad, las oportunidades de vida y su distribución social"[68]. Como líneas de actuación específicas señalaba cinco: el derecho a la educación, la calidad en la educación, un sistema educativo autonómico y descentralizado,

---

[66] Discurso de investidura en el Congreso de Felipe González como Presidente del Gobierno el 30 de noviembre de 1982 (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, p.37).

[67] Discurso de José María Maravall, Ministro de educación, el 11 de febrero de 1983 en la sesión informativa de la Comisión de educación y cultura del Congreso de los Diputados.

[68] Discurso en la Comisión de educación y cultura el 11 de febrero de 1983, p.258.

la resolución del problema de los centros privados subvencionados, y, por último, la universidad y la investigación. Desde el punto de vista de la igualdad, que aquí tratamos, nos interesan tres de esta líneas de actuación, la del derecho a la educación, la de la resolución del problema de los centros privados subvencionados y la de la universidad.

Dentro del objetivo del derecho a la educación, más concretamente, quería aumentar la escolarización en los años previos y posteriores a la educación obligatoria, y quería hacer obligatoria la educación hasta los 16 años. Deseaba que los jóvenes de 14 y 15 años sin escolarizar pudieran tener una segunda oportunidad de volver al sistema educativo, no sólo de adquirir una formación para insertarse en el mercado de trabajo. Pretendía desarrollar un programa de zonas de actuación educativa preferente, desarrollar la educación compensatoria tomando los ejemplos del Reino Unido y de Estados Unidos[69]. Dentro de estos

[69] En su discurso en la Comisión de Educación y Cultura en el Congreso sobre política educativa no universitaria el 11 de noviembre de 1986 (MEC 1986c:52), Maravall señaló que desde el principio se había seguido una política que atendía más a quienes estaban más necesitados de educación. Señalaba: "Suscribo plenamente lo que John Rawls llama 'el principio diferencia': las discriminaciones económicas y sociales sólo son moralmente aceptables cuando benefician a los desfavorecidos". De hecho, entre los documentos del archivo de Maravall de su época de Ministro, al que he tenido acceso, he encontrado el *Borrador del anteproyecto de ley orgánica de compensación de desigualdades en educación*. Esta ley no llegó nunca a ser presentada. Es un borrador de ley que enfatiza por encima de todo la compensación en educación. Como se señala en su preámbulo: "Pero la igualdad en un Estado social y democrático de Derecho no puede limitarse solamente a asegurar la igualdad jurídica (artículo 14), sino que la virtualidad de tal principio exige de los poderes públicos todo tipo de actuaciones encaminadas a conseguir la igualdad real, muchas veces dificultada por profundas diferencias de carácter económico, social o cultural. Tales situaciones objetivas demandan, pues, una discriminación positiva, un tratamiento diferenciado que apunte a la corrección de estas desigualdades" (p.1). Este borrador de ley regula extensamente la igualdad en educación: la educación compensatoria, educación especial integradora, la educación de adultos y la política de becas y préstamos. Hay una diferencia importante, además de la obvia de que esta ley es más extensa sobre el objetivo de la compensación en la educación, de este borrador de la ley con el título V de la LOGSE dedicado a la compensación de las desigualdades en la educación. En el capítulo tercero de esta

programas de educación compensatoria incluía a la educación especial y se declaraba en contra de la segregación de los minusválidos, siempre que lo contrario fuera posible, en escuelas especiales. Pretendía fomentar la educación permanente de adultos, proporcionar oportunidades educativas adicionales a los adultos, según el ejemplo sueco de finales de los sesenta[70]. En educación postobligatoria, quería dar becas a los estudiantes que más lo necesitaran, es decir, cuyas familias disfrutaran de una renta menor, y que además probaran capacidad y rendimiento. Señalaba que habría incluso becas compensatorias del coste de oportunidad de no trabajar para estudiantes de familias con muy pocos recursos económicos. En resumen, el derecho a la educación, según Maravall, debía manifestarse en, primero, "el derecho de todos a alcanzar el mínimo de formación imprescindible para una ciudadanía básica", y segundo, "el derecho de aprovechar al máximo las prestaciones del sistema

---

tesis señalé que ese título de la LOGSE era algo retórico y que el artículo 67 señalaba que el Estado podrá *proponer* a las Comunidades Autónomas programas de educación compensatoria. En el Título II del borrador de ley de compensación, el artículo 12 dice así: "El Estado podrá establecer programas de carácter temporal o extraordinario por razones de interés general a fin de evitar en el sistema educativo desigualdades regionales que afecten a las condiciones básicas para la igualdad del ejercicio del derecho a la educación. Dichos programas tendrán *carácter vinculante* para las Comunidades Autónomas, a las que corresponderá en todo caso la ejecución de los mismos" (p.11). También he encontrado entre los documentos de la LOGSE del archivo de Maravall el *Borrador de proyecto de Ley de Ordenación General del Sistema Educativo* de 27 de julio de 1989, que incluye un artículo, el 82, que estaba en el borrador de ley de compensación y no está en la LOGSE. Ese artículo es precisamente el mismo que el artículo 12 del borrador de la ley de compensación que aquí he citado (la primera frase, más exactamente).

[70] Maravall, en el discurso en la Comisión de Educación y Cultura en el Congreso de los Diputados sobre política educativa no universitaria el 11 de noviembre de 1986 (MEC 1986c:57), también destacó la importancia de la educación de adultos que "proporcionará formación general o de base para aquéllos que no pudieron conseguirla en su día".

educativo en los niveles no obligatorios según la capacidad intelectual personal"[71].

Dentro del objetivo de calidad en la educación, en el que aquí no voy a profundizar, Maravall señalaba que entre la educación no superior general y profesional no debía haber una separación muy clara y que las pasarelas entre estos estudios debían ser fomentadas. Expresaba su intención de reformar las enseñanzas medias, y más adelante, a raíz de una pregunta en este sentido, expresaba que quería hacer un ciclo único obligatorio hasta los 16 años con cierta optatividad al final de estos años, pero postergando la división entre BUP y FP hasta después de los 16 años[72].

En relación al problema de la financiación de la educación privada, Maravall aludía al artículo 27 de la Constitución española, en el que quedaba claramente establecido que las escuelas privadas que cumplieran determinados requisitos tenían derecho a recibir ayuda económica del sector público. Señalaba que más allá de la Constitución, y aparte de la homologación e inspección de las enseñanzas en los centros privados subvencionados, esta financiación pública de los centros no estatales podía responder a la contribución que estos centros podían realizar a la escolarización obligatoria y al objetivo de pluralismo. Destacaba que lo fundamental era que los centros privados que recibieran subvención cumplieran los requisitos que dictara el sector público, es decir, se sometieran a la regulación pública, requisitos entre los que los más importantes se referían a

[71] Discurso en la Comisión de Educación y Cultura el 11 de febrero de 1983, p.263.

[72] En su discurso en la Comisión de Educación y Cultura en el Congreso sobre política educativa no universitaria el 11 de noviembre de 1986 (MEC 1986c:52, 88), Maravall expresaba que esta línea de reformas comprensivas era la que habían seguido países como Gran Bretaña o Suecia. Además, señalaba que las pasarelas, o segundas oportunidades, entre la educación profesional y la general, eran importantes para "mantener permanentemente abierta la posibilidad de que una persona corrija su 'itinerario' educativo".

que estos centros debían atender las necesidades de escolarización y no debían discriminar a los alumnos de ninguna forma[73].

Respecto a la financiación de la universidad, Maravall quería que las tasas aumentaran, siempre que este aumento viniera acompañado de una adecuada política de becas que permitiera ser universitarios a quienes no pudieran sufragar el gasto de su enseñanza[74]. Precisamente sobre la reforma de la universidad, y en especial sobre la financiación de la universidad, Maravall realizó un importante discurso en la Universidad de Valencia[75]. En éste señalaba que "el debate sobre la financiación de la universidad y sobre las tasas es, en realidad, un debate de fondo sobre la universidad"[76]. Pensaba que había dos opciones en este sentido. Las tasas bajas, señalaba, podían justificarse si se pensara que la universidad debía servir para una extensión del nivel cultural del país. Aun así, continuaba, estas tasas bajas no evitarían que muchos jóvenes cuyas familias no tuvieran recursos y necesitaran su salario quedaran excluidos de este nivel educativo. En sus propias palabras, "las tasas bajas pueden extender, pero no necesariamente democratizar socialmente el acceso universitario, ni lo hacen depender sólo de la capacidad y del esfuerzo. Por añadidura, resulta inevitable preguntarse cuáles son los límites de lo que la universidad puede abarcar, de hasta qué volumen de recursos puede el Estado asignar a la enseñanza universitaria, de cuál es el nivel adecuado de calidad de la actividad educadora e

[73] En su comparecencia ante la Comisión de Educación y Cultura en el Congreso de los Diputados sobre política educativa no universitaria el 11 de noviembre de 1986, Maravall reforzó este punto aludiendo a que otros socialdemócratas como Cole, Tawney o Crosland también lucharon para que los colegios privados que recibieran dinero público abrieran sus puertas a todos.

[74] Es precisamente este aspecto de cambio del sistema de financiación el que no se logra.

[75] Discurso de José María Maravall, Ministro de Educación y Ciencia, en la Universidad de Valencia en el día de Sto. Tomás de Aquino, el 28 de enero de 1983 (MEC 1983a).

[76] Discurso en la Universidad de Valencia el 28 de enero de 1983, p.3 (MEC 1983a).

investigadora de la universidad"[77]. Esta era la primera opción. Según Maravall, "la otra opción tiende a que las tasas se aproximen más, de forma gradual, al coste real, se basa en el argumento de que hoy por hoy, a través de los Presupuestos Generales de Estado y por tanto mediante la contribución de toda la sociedad, se financian los estudios superiores de jóvenes procedentes de familias que en su mayor parte pueden pagarse sus estudios"[78]. Sin embargo, advertía que esta opción era impensable sin un sistema de becas que hiciera posible que nadie con capacidad viera impedido su acceso a la universidad por falta de medios. Para señalar este punto citaba a Fernando de los Ríos: "que ni la carencia de medios ni la necesidad de subvenir a las atenciones familiares sean óbice para que la vocación y la inteligencia logren madurez fecunda". Además, le parecía un despilfarro indiscriminado de recursos escasos en quien no los aprovechaba porque no podía o no quería. Dejaba, por lo tanto, abiertas estas dos posibilidades, aunque, según se desprende de sus propias palabras, prefería la segunda de estas opciones, lo que ya había declarado en su discurso en la sesión informativa de la Comisión de educación en el Congreso ese mismo año[79].

Los Ministros de educación que sucedieron a Maravall continuaron básicamente con las mismas ideas en política educativa[80]. Es posible que en 1988, a partir de que Javier Solana se hiciera cargo de la cartera de educación, la igualdad en educación pasara a un segundo plano, importando más a partir de

[77] Discurso en la Universidad de Valencia el 28 de enero de 1983, p.3 (MEC 1983a).

[78] Discurso en la Universidad de Valencia el 28 de enero de 1983, p.3 (MEC 1983a).

[79] En la entrevista que le realicé me confirma esta preferencia. Aduce otro argumento adicional al de que los jóvenes que están en la universidad suelen ser de clase media: que precisamente estos jóvenes obtendrán unos empleos mejor remunerados que la media de la sociedad española. Además, me comenta que se exploró un sistema de préstamos, que no resultó viable.

[80] Esta continuidad es confirmada por la mayoría de los entrevistados.

ese momento la calidad de la educación[81]. Además, al dejar Alfredo Pérez Rubalcaba el Ministerio de educación en 1993, sino incluso antes, desde la etapa de Solana, parece claro que la educación pierde importancia respecto a otras políticas y, en especial, respecto a otras políticas sociales. Ni la educación es tan importante en el gobierno ni su capacidad igualadora es tan resaltada como lo era antes[82]. Sin embargo, a pesar de estas diferencias de énfasis en la educación, o más concretamente en la igualdad dentro de la educación, lo cierto es que los sucesores de Maravall continuaron con la dinámica creada al principio de los ochenta y que se corresponde con el programa electoral de 1982. De hecho, al explicar en el Congreso las líneas básicas de política educativa de su ministerio en 1988, Solana subrayaba que quería continuar con la reforma del sistema educativo que comenzó su predecesor en 1982[83]. Pérez Rubalcaba también enfatizaba que iba a continuar la política educativa que comenzaron sus predecesores, tal y como se desprende de su comparecencia ante la Comisión de Educación y Cultura en el Congreso al hacerse cargo del Ministerio de educación en 1992[84].

---

[81] Entrevista a Maravall, a de Blas y a Marchesi. Como señala este último refiriéndose a la política educativa a partir de 1988-89: "A partir de ahí empieza a haber un cambio. Un cambio en donde se redefine lo que es la igualdad, o se empieza a redefinir, y se empieza a dar un mayor énfasis en algo que había estado un poco más olvidado, yo creo, y es las políticas de calidad de la enseñanza". Afredo Pérez Rubalcaba señala, también en una entrevista realizada por la autora, que en general en el periodo socialista hay una continuidad en los objetivos, aunque a partir de un determinado momento aparece la calidad como preocupación.

[82] La pérdida de importancia de la educación en el conjunto de políticas y, en especial, como instrumento de corrección de las desigualdades es evidente en los discursos de investidura de Felipe González a partir de 1989. Este hecho también se manifiesta tanto en los congresos del partido como en los programas electorales. Varios entrevistados confirman este aspecto.

[83] Comparecencia de Javier Solana, Ministro de Educación, el 18 de octubre de 1988 en el pleno del Congreso de los Diputados para explicar las líneas básicas de política educativa de su ministerio, p.10.

[84] Comparecencia del Señor Ministro de Educación y Ciencia (Pérez Rubalcaba), para que explique las medidas que adoptará y los principios que inspirarán la gestión de su departamento el 7 de octubre de 1992. En la entrevista

Por lo tanto, el gobierno socialista español presentó una preferencia por una política educativa socialdemócrata. Esta preferencia derivó, en primer lugar, de la tradición socialista española. Esta tradición, de origen marxista y liberal y profundamente anclada en la clase obrera, fue restaurada tras su interrupción por la dictadura franquista. Estaba muy influida, y así lo estuvo la preferencia en política educativa del gobierno socialista, por el liberalismo español desde la Institución Libre de Enseñanza y por la II República española y su relación con destacadas figuras del socialismo español de la época. En segundo lugar, la preferencia por una política educativa socialdemócrata del gobierno socialista estuvo influida por la socialdemocracia europea, principalmente el laborismo británico y, aunque en menor medida, la socialdemocracia sueca.

La Constitución española de 1978 supuso un impacto en las preferencias de los socialistas en materia de educación, sobre todo respecto a la regulación de la educación privada. Además, las preferencias del PSOE en materia de educación fueron evolucionando desde una concepción casi exclusivamente participativa y democrática hasta una concepción centrada en el objetivo de igualdad.

El único aspecto en el que las preferencias del gobierno socialista español no coincidieron con la política que se realizó fue el del sistema de financiación de la educación postobligatoria, en especial la universitaria. A pesar del gran esfuerzo en becas, en ayudas financieras a los estudiantes de familias más humildes, y del cambio claro en el diseño del sistema de becas que comenzaron a concederse sobre todo en educación postobligatoria y a los estudiantes de familias con menos recursos, las becas no aumentaron más, ni fueron más cuantiosas, y las tasas tampoco aumentaron. No se produjo un verdadero cambio en el sistema de financiación universitaria. La preferencia inicial era por un sistema de tasas más altas para que ayudaran a financiar muchas y cuantiosas becas a los que las necesitaban, pero esta preferencia no

---

que le realicé también señala que él continuó la labor de sus antecesores, básicamente los objetivos que fijó Maravall a principios de los ochenta.

se llevó a cabo. El capítulo cinco tratará de responder a esta cuestión.

2.2. Preferencias sobre política educativa e igualdad del PS

2.2.1. El Parti Socialiste Français y la educación

El PS francés, al contrario que el PSOE, es de origen republicano. Influido por la Revolución Francesa y su legado, por su ensalzamiento un siglo después, en la III República, el marxismo nunca llegó a arraigar en su seno[85]. El PS francés tiene tradicionalmente una base electoral de clase media, aunque desde los setenta y sobre todo desde finales de esa década y principios de los ochenta conquistó gran parte del electorado obrero. Esto constituye una peculiar tradición socialista francesa.

Según datos de Merkel (1995:67-76), el apoyo electoral de trabajadores (obreros cualificados y no cualificados) al PS es bajo, en especial en comparación con el PSOE. En 1975, casi un tercio del apoyo electoral del PS provenía de los trabajadores; éstos constituían el 32,9% del electorado del PS. En 1990, este porcentaje descendió ligeramente al 27,1%. Sin embargo, en 1975 los empleados (trabajadores de servicio de baja cualificación) representaban el 44,8% del electorado socialista, y en 1990 el 41,9%[86]. En Francia el peso de la clase trabajadora era menor que en España; en 1975 el 29,4% del conjunto del electorado en Francia eran trabajadores y en 1990 suponían el 25,7%. Al comparar el peso de los trabajadores en la sociedad y en el partido socialista francés apreciamos que estuvieron sólo ligeramente sobrerrepresentados en el partido; la diferencia solió ser en este

[85] Para una historia detallada del socialismo francés ver Portelli (1980), Bergounioux y Grunberg (1992) y Bell y Criddle (1988).

[86] Los empleados cualificados (ejecutivos medios, profesionales) suponían el 8% del electorado socialista francés en 1975 y el 22,5% en 1990. El resto de ocupaciones (empresarios, trabajadores autónomos, agricultores y pescadores) suponían en Francia el 23% del electorado socialista en 1975 y el 29,2% en 1990.

periodo de menos de tres puntos porcentuales. Al contrario que en el PSOE, en el PS francés claramente los empleados estuvieron sobrerrepresentados respecto a su peso en la sociedad (en 1975 los empleados suponían el 40,1% del conjunto del electorado y en 1990 el 38,4%). La sobrerrepresentación de esta categoría en el partido fue de cerca de cinco puntos. Además de los empleados, en 1990 los empleados cualificados también estaban sobrerrepresentados en el partido, en cerca de tres puntos porcentuales respecto a su peso en la sociedad. Según un índice de representación obrera construido por el propio Merkel, en el que se compara el porcentaje de votos socialdemócratas de origen obrero con el conjunto del electorado, en el PS francés los obreros están ligeramente sobrerrepresentados, sin embargo esta sobrerrepresentación es menor a la del PSOE. En 1975, el PS francés tenía un índice de representación obrera de 1,12, que disminuyó al 1,05 en 1990 (lo que significa que prácticamente el electorado obrero en el partido socialista es similar a su peso en la sociedad). Por último, en el socialismo francés hay una clara sobrerrepresentación de las clases medias en comparación con otros países entre los que se encuentra España. El partido socialista francés y el Italiano son los únicos en los que las clases medias están sobrerrepresentadas en su electorado. En el resto de los partidos están infrarrepresentadas, es decir, su peso en el partido es menor al de la sociedad. En 1975 el índice de representación de las clases medias en el PSF era de 1,09 y en 1990 de 1,11.

El apoyo "natural" del PSF no era la clase trabajadora, a diferencia del PSOE. Para alcanzar el gobierno en 1981 el PS amplió su electorado de clase obrera, detrayéndoselo al PC, y reforzó su electorado de clase media. El éxito estribó en su capacidad para formar una amplia coalición de clases medias y bajas[87].

Varios autores han caracterizado a este partido como un partido más de ciudadanos que de trabajadores, un partido no

[87] Una buena descripción de la evolución de los apoyos electorales en el PS se encuentra en Bell y Criddle (1988). Para un argumento similar véase Przeworski y Sprague (1986:72).

ligado a la clase trabajadora ni al movimiento obrero, sino fundado en un proyecto republicano (entre otros, Bergouniux y Manin 1979; Bergouniux y Grunberg 1992; Sferza 1994:9; Kesselman 1986). Bell y Criddle (1988:208), refiriéndose a este partido, concluyen: "Popular [en 1981] entre la clase obrera, pero sin raíces en esa clase". Como señala Kesselman (1986) respecto del socialismo francés: "Socialismo sin trabajadores". Prácticamente desde sus orígenes el partido socialista francés, la antigua SFIO, no tenía un electorado predominantemente de clase baja. De hecho era el partido comunista, que además en determinados momentos de la historia tuvo un apoyo del conjunto del electorado mayor al del PS, el que aglutinaba el voto de los obreros.

La preferencia por una política educativa socialdemócrata del gobierno socialista francés derivó de su trayectoria en este campo[88]. La antigua SFIO y más tarde el PS criticaban la concepción de igualdad de oportunidades republicana, y creían que había que ir más allá y superar esta concepción fundamentalmente meritocrática[89].

2.2.2 Las preferencias sobre política educativa del PS en la oposición y en el gobierno: de una preferencia socialdemócrata a la justificación de su fracaso

Durante la década de los setenta y principios de los ochenta el PS francés y el gobierno socialista de los primeros años

[88] Véase Lelièvre y Nique (1995) para una historia de la trayectoria de la SFIO y luego el PS en educación

[89] Antes de proseguir, hay que aclarar un aspecto. La oposición entre una concepción republicana y una socialdemócrata tiene sentido al tratar el tema de la igualdad de oportunidades, no otros. Es cierto que la preferencia en política educativa del PS presentaba elementos "republicanos" tales como la laicidad de la educación. Los socialistas franceses desde sus orígenes consideraron que la educación debía ser laica. Su posición en la Ley Debré de 1959 ratificó esta preferencia ya que pensaban que si las subvenciones no se retiraban de la educación privada-religiosa, había por lo menos que nacionalizarla (hacerla laica).

mantuvieron posturas socialdemócratas en política educativa e igualdad. Los programas electorales socialistas en materia educativa (además de los que fueron en común redactados con el PC) de la década de los setenta hasta 1981, cuando ganaron los socialistas, defendían una política socialdemócrata en educación. Tanto el programa común de 1972, como el del PS de l972, de 1978 y de 1980 eran muy similares[90]. En ellos los socialistas rechazaban una concepción meritocrática de la igualdad de oportunidades. Señalaban que las desigualdades eran sociales y que había que combatirlas (PS 1978); que la inteligencia era social, o que por lo menos tenía una parte social muy importante, y que el hombre sin educación no lo era más que en potencia (PS 1980). Querían superar la concepción limitada, meritocrática, de la igualdad en educación que suponía la III República francesa (PS 1978). Además, tomaban posiciones respecto a los instrumentos de igualdad que les parecían adecuados en política educativa. Se declaraban en contra de la educación privada financiada con fondos públicos, querían centrar sus esfuerzos en las escuelas rurales y mantener a los minusválidos lo más posible en el sistema general de educación (PS 1978). Estaban a favor de la educación compensatoria (PS 1972). Defendían la extensión de la comprensividad de la educación secundaria y las segundas oportunidades educativas a cualquier edad (PS 1978). Proponían la libre elección por parte del alumno de los estudios en educación no superior, lo que, según ellos, supondría el fin de la orientación forzosa en este nivel (PS 1972). Criticaban las *grandes écoles*. Defendían un sistema de educación superior público y unificado, lo que no quería decir uniforme (PS 1978); ello suponía la integración de las *grandes écoles* en las universidades (PS 1972). Querían una universidad de masas. En educación superior defendían un sistema de ayudas directas a los estudiantes y proponían un salario para los estudiantes. En los casos de familias

[90] Ver PC y PS (1972) y PS (1972; 1978; 1980).

de clase baja, querían además conceder una compensación (PS 1978)[91].

El gobierno socialista francés que surgió tras las elecciones de 1981 defendía una política educativa socialdemócrata. Alain Savary, Ministro de educación de 1981 a 1984, defendió con vigor esta preferencia[92]. Aunque Savary ensalzaba la escuela republicana de Ferry[93], señalaba que los republicanos no habían sido conscientes de que la escuela reproducía las desigualdades sociales[94].

Además de expresar su concepción de igualdad en educación, se refería también a su preferencia sobre medidas concretas de política educativa en relación con la igualdad. Quería la integración de los centros privados subvencionados en la red pública de educación, regulándolos para que fueran similares a los centros públicos (Savary 1985)[95]. Proponía las ZEPs y diversas medidas para la integración de los minusválidos. Criticaba que en el *collège,* de hecho, no hubiera comprensividad, sino que había orientaciones. Proponía una reforma de los *collèges* que limitara las orientaciones demasiado precoces[96]. Defendía que las orientaciones, si existían en el *collège* o en el *lycée,* dependieran del alumno o de su familia. Deseaba que las ramas profesionales

---

[91] Los congresos del PS ofrecen una perspectiva similar. En 1983 en el congreso de Bourg-en-Bresse, del 28 al 30 de octubre de 1983, defendían las ZEPs, la supresión de la orientación, la comprensividad, las segundas oportunidades o pasarelas entre estudios,...

[92] Mitterrand en sus discursos no dedicó mucho espacio a la educación. En un libro que recopila los discursos políticos de Mitterrand de 1981 a 1995 esto resulta evidente (Mitterrand 1995). De hecho, Mitterrand no estuvo muy presente en los debates educativos, tal y como señala Alain Bergounioux en una entrevista realizada por la autora.

[93] Discurso en la ceremonia de clausura de la quincena de la escuela pública el 17 de junio de 1981 (MEN 1984a).

[94] Discurso en el seminario Jules Ferry en la Escuela de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales el 28 de enero de 1982 (MEN 1984a).

[95] Aunque luego, como hemos visto, este proyecto de ley de la educación privada fue retirado.

[96] Discurso en una carta a los profesores el 6 de septiembre de 1982 (MEN 1984a). Aunque luego esta reforma, como también hemos visto, no fue puesta en práctica.

fueran "de excelencia" al igual que las ramas generales, y que hubiera siempre pasarelas entre los estudios profesionales y generales. Proponía que hubiera segundas oportunidades en la educación, en cualquier momento. Le parecía que las ayudas sociales selectivas a los estudiantes, sobre todo en forma de becas, eran fundamentales, aunque también defendía las ayudas indirectas tales como transporte, vivienda, comedores subvencionados, etc..[97].

En su discurso también aparecían reflexiones sobre la política educativa a realizar en el nivel superior de educación. Señalaba que el acceso a la educación superior debía estar limitado por la aptitud de los estudiantes, además de por los recursos disponibles; que la selección en la universidad no debía ser una selección social[98]. Proponía que se pudieran preparar los exámenes (oposiciones) de las *grandes écoles* e institutos prestigiosos similares en la universidad, y no sólo en las clases preparatorias de los *lycées*[99]. Respecto a las *grandes écoles* y las universidades, aunque en algunos pasajes de su discurso se declaraba partidario de su unificación, en otros pasajes se mostraba más cauto[100]. En una declaración posterior, tras darse cuenta de las reacciones en contra de una medida de ese tipo, se desentendía de la fusión entre *grandes écoles* y universidades y decía en su lugar "aproximación" entre ambas; criticaba la selección a la entrada de la educación superior y hacía énfasis en que la reforma propuesta de la educación superior no iba a poner en peligro la existencia de las clases preparatorias (en los *lycées*) a las *grandes écoles*. Lo que proponía era que "hubiera una sola categoría de establecimientos públicos", lo que en realidad quería decir que las universidades y

[97] Discurso de presentación del presupuesto en la Asamblea Nacional el 10 de noviembre de 1981 (MEN 1984a).

[98] Discurso en la conferencia intergubernamental sobre las políticas de educación superior de la OCDE en París el 12 de octubre de 1981 (MEN 1984a).

[99] El problema es que esto quedó, como hemos visto, reducido en su Ley de educación superior a una mera declaración de intenciones que luego no se plasmó en una medida legal concreta, con lo cual no experimentó desarrollo.

[100] Discurso en las jornadas educativas de los secretarios generales de universidad el 26 de enero de 1982 (MEN 1984a).

grandes écoles públicas dependieran ambas del Ministerio de Educación y pudieran ser reguladas, aunque de forma independiente, por este organismo[101]. En la presentación del proyecto de educación superior en 1983 en la Asamblea Nacional señalaba claramente que este proyecto no tenía un carácter uniformizador, sino que respetaba los diferentes tipos de establecimientos, que éstos se distinguían. Planteaba que había que abrir los establecimientos de educación superior a todos los que tuvieran un *baccalauréat* o equivalente, excepto en determinados tipos de establecimientos (art. 12, p.20). Además, señalaba que la separación entre *grandes écoles* y universidades tenía consecuencias nefastas con lo que proponía su aproximación a través de pasarelas (MEN 1984a:54, 60, 115 y 129). De hecho, en la Ley de 1983, como ya he comentado en el capítulo tercero, todos estos puntos conflictivos aparecían muy matizados, pues se enfatizaba claramente que la ausencia de selección en la universidad no implicaba la inexistencia de selección en otros establecimientos como las *grandes écoles* y similares[102], y se dejaba la aproximación entre *grandes écoles* y universidades al intercambio de profesorado y a algún aspecto insignificante más[103].

Gran parte de los entrevistados[104] comparten la afirmación de que Savary tenía una concepción de igualdad de oportunidades al llegar al Ministerio de educación que se enfrentaba a la concepción tradicional francesa de igualdad de oportunidades universal-meritocrática, de ciudadanía republicana. Alain Bergounioux señala este aspecto claramente: "en el periodo 1981-1986 se puede decir que Alain Savary insistió más sobre la nueva idea de igualdad, es decir, una igualdad más proporcional, con más

[101] Discurso ante la conferencia de presidentes de universidades, la asamblea general de responsables de centros y *écoles* públicos (AGREEPI), al dar el diploma de ingeniero, en París el 8 de octubre de 1982 (MEN 1984a).

[102] Entrevista a Savary en Le Monde el 2 de mayo de 1983.

[103] Entrevista a Savary en Le Monde el 24 de marzo de 1983.

[104] Véase el Apéndice I para una descripción de los entrevistados en Francia.

atención a los proyectos de centro[105], a los alumnos como individuos, mientras que Jean-Pierre Chevènement tenía una concepción más antigua, más republicana, más clásica de la igualdad"[106]. Savary tenía, en opinión de los entrevistados, y según se aprecia en su discurso, una noción de igualdad de oportunidades y una concepción de ciudadanía más de carácter socialdemócrata; y los instrumentos que proponía iban en este sentido, para así conformar una política educativa socialdemócrata, por oposición a la republicana. Aunque el discurso de Savary, como hemos visto en este apartado a través del análisis de sus intervenciones públicas, es socialdemócrata en lo que se refiere a la igualdad en educación, sin embargo, a medida que transcurre el tiempo, va sufriendo modificaciones tendentes hacia un discurso más republicano. Savary no pudo realizar esta política socialdemócrata en muchos aspectos, lo que le llevó en determinados momentos a tener que introducir variaciones en su discurso. Las razones de este cambio están en unas dinámicas electorales que examinaré en el capítulo cinco.

Al fracasar la política socialdemócrata en educación de Savary, Chevènement le reemplazó al frente del Ministerio de Educación. Chevènement coincidió con el viraje de política educativa, y su discurso está repleto de retórica republicana tratando de justificarlo. Este cambio de discurso fue patente tanto en los congresos del partido como en los programas electorales a partir de 1984.

En 1985, en el congreso de Toulouse[107], se realizó un discurso en educación bastante vago, se enfatizó la educación cívica y se propusieron medidas puramente expansionistas. En 1987, en el congreso de Lille[108], se continuó en esta línea aunque el discurso empezó a ser más explícitamente meritocrático. Se quería asegurar la promoción "según los medios de cada uno", se pretendía la

[105] En francés *projet-établisement*; tienen relación con programas de educación compensatoria.

[106] Catherine Moisan señala algo similar en su entrevista.

[107] Del 11 al 13 de octubre de 1985.

[108] Del 3 al 5 de abril de 1987.

educación para la ciudadanía y el apego a los valores republicanos. Al lado de los objetivos de expansión de la educación se enfatizaba la diversificación de las ramas de educación, considerándolas a todas, incluso las profesionales, "de excelencia". Los socialistas criticaban las medidas que disminuyeran el número de estudiantes en educación superior y que aumentaran las tasas. En el congreso de Rennes en 1990[109], hubo declaraciones a favor y en contra de una concepción más republicana de la igualdad en educación. Se defendían las becas para los estudiantes de educación superior con situaciones socioeconómicas desfavorables, aunque no se rechazaba la práctica gratuidad de la educación superior y su carácter universal.

De forma paralela a los congresos, tanto en el programa electoral de 1985 como en los de 1988 y 1992 los socialistas abandonaron el anterior carácter socialdemócrata de sus propuestas y las sustituyeron por un discurso más bien de carácter republicano, aunque de todas formas estos programas eran más vagos e imprecisos que los de su época en la oposición[110]. Aunque no se especificaba una concepción de igualdad de oportunidades precisa, se subrayaba la concepción de ciudadanía republicana (PS 1992). No se decía nada de comprensividad, compensatoriedad, unificación de las enseñanzas superiores, por poner algunos ejemplos, como en los anteriores programas. Había objetivos de tipo cuantitativo: que el 80% de una generación obtuviera el *baccalauréat*, que se incrementara el número de estudiantes en el nivel superior. Se defendía esta expansión a la vez que se proponía la diversificación de las ramas educativas sobre todo, aunque no sólo, en la educación postobligatoria como un factor esencial en su democratización. Se ponía énfasis, sin embargo, en las becas a los alumnos de educación postobligatoria (PS 1988)[111]. Se enfatizaban aspectos más económicos de la educación (su contribución al crecimiento económico, por ejemplo) que antes (PS 1992).

[109] Del 15 al 18 de marzo de 1990.
[110] Ver PS (1985; 1988; 1992).
[111] En el programa electoral de 1992 ni siquiera se aludía a este aspecto.

Chevènement se sentía heredero de una concepción de la educación y de la ciudadanía republicanas, donde la principal función de la educación en la República era formar a los ciudadanos y seleccionar a sus élites (Chevènement 1985b:11-12). Defendía una concepción de igualdad de oportunidades estricta, sin ninguna injerencia compensadora. Como él mismo escribió, "una escuela democrática tiene por objetivo dar a cada uno la posibilidad de llegar a donde le permita su capacidad, tan lejos como sea posible. Ésta aspira a una igualdad de oportunidades y no de resultados. Tiende a poner a todos los jóvenes en la misma línea de salida (...) pero rechaza poner a todos los jóvenes en la misma línea de llegada" (PS 1985:131). Defendía lo que él llamaba "elitismo republicano", que significaba que aunque la escuela debía ser igualitaria, asegurar la promoción de todos, no había que descuidar a los mejores, a los que tenían más mérito. De hecho, había que prestarles una atención especial, y dotar los medios para formarles, ya que lo que se pretendía en última instancia era la selección de los mejores. El elitismo republicano para Chevènement significaba que el éxito de los estudiantes no dependiera de su clase social de origen, sino sólo de sus talentos. De esta forma, Chevènement pensaba que cada hombre debía cumplir la función en la sociedad que mejor se adaptaba a su talento. La siguiente cita es reveladora: "Una escuela democrática no significa que no se distinga más entre el verdadero y el falso, entre el excelente y el mediocre, entre el guapo y el feo" (Chevènement 1985a: 169). Chevènement pensaba que la selección democrática era la que se basaba en criterios intelectuales más que la selección fundamentada en el fracaso escolar[112]. La principal idea de Chevènement y su grupo de asesores era que todos los alumnos, independientemente de su grupo social, tenían derecho a una educación intelectual de alto nivel. En el extremo, lo que deseaban era liberar las posibilidades intelectuales de los más capaces y volver a la selección precoz del

[112] Le Monde 31 de julio de 1984.

modelo alemán, que frecuentemente se evocaba (Barreau et al. 1998:51-53).

Chevènement también señalaba las medidas de política educativa que le parecían adecuadas para poner en práctica su concepción de igualdad de oportunidades. Ponía mucho énfasis en el aumento de estudiantes y en la diversificación de las ramas educativas, haciendo especial hincapié en las profesionales (Chevènement 1985b:11-12, 41, 46 y 87). Las razones eran, aparte de su especial noción de igualdad de oportunidades, consideraciones de tipo económico; la expansión de los estudiantes y la diversificación de vías así como la promoción de las vías profesionales eran medidas adecuadas para competir mejor económicamente[113]. En educación superior también promovía determinadas medidas. Chevènement pensaba que la selección en el nivel superior era deseable. Era importante para él orientar a los estudiantes hacia las formaciones adaptadas a sus capacidades[114].

Phillipe Barret, asesor de Chevènement en el Ministerio de educación, señala que el Ministro "quería que los niños, los jóvenes, fueran distinguidos, ayudados, alentados, a partir del momento en el que tenían aptitudes para sus estudios, cualquiera que fuera su origen, sin distinción de clase, de raza, de sexo, de religión". Ilustra la oposición entre Savary y Chevènement con las diferencias del discurso pronunciado en la concesión del premio del concurso general (concurso realizado entre los estudiantes del *baccalauréat* en Francia en cada una de sus asignaturas). Savary, al pronunciar este discurso, dijo a los que recibían el premio que tenían suerte, porque habían tenido éxito, pero que pensaran en los otros que estaban en situación de fracaso. Chevènement, por el contrario, les dijo que la cuestión no era que habían tenido buena suerte, sino que tenían mérito porque habían trabajado bien. Señala Barret, de similares ideas en materia educativa que Chevènement, que Savary, o la visión que representa Savary, "tiende a sobrestimar el peso de los condicionantes sociales, tiende a considerar que un niño, un joven que está en situación de fracaso

[113] Información obtenido de la entrevista a George Laforest.
[114] Le Monde 1de marzo de1986.

escolar lo está a causa de la crisis económica, del desempleo, de la pobreza, de la familia, de yo qué sé que cosas...". La visión de él y la que representa Chevènement implica que los condicionantes sociales pueden existir pero que los individuos tienen una capacidad personal que no hay que despreciar. Barret señala también que a Chevènement le hubiera gustado reducir la comprensividad del *collège*, hacer un *tracking* más temprano en este nivel educativo, que estaba completamente de acuerdo con la práctica francesa de orientación de los alumnos a través de las evaluaciones y las opiniones del profesorado y en contra de que se le diera más libertad al alumno o a su familia para decidir su educación, y que estaba de acuerdo también con el sistema de *grandes écoles* imperante en el sistema educativo francés[115].

Jospin, el tercero de los Ministros de Educación[116], siguió con un discurso continuista y vago, aunque introdujo algún tímido elemento de cambio. Propuso instrumentos de política educativa tales como medidas expansionistas del número de estudiantes, el aumento de las ayudas sociales (Jospin 1992:97) y la diversificación de "las vías de excelencia"[117] (Jospin 1991:274), aunque ofreciendo pasarelas entre los diferentes estudios[118]. Le parecía que la expansión de la educación no debía descuidar la formación de los mejores, de una élite[119]. La igualdad para Jospin significaba en educación la expansión del número de estudiantes y la diversificación de las vías de excelencia[120]. Jospin inventó el término "diversidad republicana", para expresar esta diversificación de vías de excelencia[121]. Además, pensaba que la

[115] Entrevista a Phillipe Barret.

[116] El cuarto de los Ministros socialistas fue Jack Lang. Sin embargo, este último ministro estuvo muy poco tiempo al frente del Ministerio, alrededor de un año, y no tuvo gran relevancia en el panorama tanto político como educativo.

[117] Es decir, diversificando los estudios pero haciendo la enseñanza profesional una enseñanza de calidad y atractiva para los alumnos.

[118] Declaración de Jospin en el proyecto *Universités 2.000* (MEN 1991:29).

[119] Discurso de Jospin en el debate del proyecto de la Ley de Orientación en la Asamblea Nacional en junio de 1989, p. 1914.

[120] Le Monde 9 de junio de 1989.

[121] Le Monde 27 de junio de 1990.

orientación de los estudiantes debía ser asumida por los propios estudiantes y sus familias, aunque declaraba que no había que "quitar responsabilidad a los profesores"[122]. Por último, Jospin declaraba que quería aproximar las *grandes écoles* y las universidades[123].

2.2.3. El faccionalismo del PS

Hasta el momento, ha quedado claro que la preferencia inicial del PS en materia de educación e igualdad era socialdemócrata. Se podría argumentar alternativamente que el fracaso de la política socialdemócrata en el caso francés no derivó de que desde el principio los socialistas mostraran una preferencia republicana en política educativa e igualdad (que se ha probado que no fue así), sino de que hubo un cambio de preferencias que hizo que se cambiara la política educativa socialdemócrata por la republicana.

Hay que distinguir entre cambio de preferencias y cambio del discurso. Al fracasar la política preferida por un gobierno éste puede verse forzado a cambiar el discurso. Para que un cambio de preferencias tenga lugar, y para que se distinga de un simple cambio del discurso ante un fracaso o un cambio de política, debe haber cambiado o bien la información en manos del gobierno, o bien la composición del mismo. En el caso francés parece que lo que se produjo fue más bien un cambio de discurso más que de preferencias. El gobierno no obtuvo una nueva información que le hiciera cambiar de preferencias. Un ejemplo de esta nueva información (rara en política educativa) podría ser que se aprobara una nueva Constitución con un contenido educativo relevante, como pasó en el caso español (cuando el PSOE estaba en la oposición, sin embargo).

Dado que el gobierno socialista francés hasta 1986 disfrutó de mayoría absoluta, la única explicación posible podría tener que ver

---

[122] Intervención de Jospin en el debate del proyecto de la Ley de Orientación en la Asamblea Nacional en junio de 1989, p.1990.

[123] Entrevista de Jospin en *Liberation* el 18 de abril de 1989.

con un cambio en el balance de fuerzas en el partido que tuviera un reflejo en el gobierno y en sus preferencias[124]. De hecho con este tipo de explicación se aludiría en el fondo a otro elemento de constreñimiento institucional, esta vez no externo al partido sino interno. Es cierto que el PS francés de los años setenta y principio de los ochenta era un partido que constaba de diversas facciones y que, en cambio, el PSOE de esa época no presentaba esta característica.

El partido socialista que llegó al gobierno en Francia a principios de los años ochenta era un partido que más que una estructura unificada estaba formado por distintas facciones que se coaligaron para liderar el partido. Mitterrand agrupó en torno a sí las diferentes fuerzas del partido. Sin embargo, al depender su liderazgo de la coalición de diferentes facciones el partido, éste resultaba poco cohesionado.

La estructura de coaliciones que surgió en el Congreso del PS de Metz en 1979 en el interior del partido fue la que persistió en la época en la que el partido conquistó el gobierno, y fue la predominante durante la mayor parte de los años ochenta. Las cuatro corrientes más importantes desde finales de los setenta hasta principios de los noventa fueron: la formada en torno a Mitterrand, la formada en torno a Mauroy, la formada en torno a Rocard y la del CERES. Desde el Congreso de Metz hasta finales de los ochenta la facción de Mitterrand se alió con el CERES, contra la de Rocard junto con la de Mauroy. Aunque esta configuración de coaliciones presentó altibajos, fue la predominante durante este periodo[125].

---

[124] La explicación de que el cambio de preferencias podría derivar del cambio de persona al frente de una cartera no es convincente. Faltaría, en todo caso, responder a la pregunta de por qué precisamente esa persona es la que pasa a encargarse de la cartera. No me parece convincente pensar que fue la llegada al Ministerio de Chevènement la que provocó el cambio de política educativa. En primer lugar, la política socialdemócrata del inicio ya había fracasado. En segundo lugar, Mitterrand le nombró Ministro de educación con el ánimo de que "restableciera la paz".

[125] Ver Smith (1998), Sferza (1994) y Bell y Criddle (1988) para un análisis del faccionalismo en el PSF.

La corriente que representaba el CERES era la de la izquierda "radical" del PS. Esta corriente quería la alianza permanente del PS con el PC y tenía una concepción de la izquierda muy clásica; fundamentalmente pensaba que un Estado dirigista jacobino era la forma de acabar con el capitalismo y de poner en marcha un Estado socialista. Era una corriente de fuerte inspiración republicana. Esta corriente fue la que ayudó desde finales de los setenta hasta finales de los ochenta, momento en el que empezó a perder peso dentro del partido, a Mitterrand a dominar el partido.

La corriente formada en torno a Rocard era considerada como la derecha del partido. Desde el punto de vista político, era antagonista de la de Mitterrand, debido al enfrentamiento político frecuente entre estos dos líderes. Esta corriente se caracterizaba por su posición contraria a la alianza con los comunistas y por tener una visión de lo que debía ser la izquierda menos intervencionista que, fundamentalmente, el CERES.

En el centro ideológico del partido se situaban las otras dos corrientes, la formada en torno a Mauroy y la liderada por Mitterrand. La primera era de ideología socialdemócrata europea, defensora de extensos servicios sociales y de un generoso gasto público en infraestructuras. Aunque estuvo frecuentemente asociada a la de Rocard, lo cierto es que en determinados momentos apoyó a Mitterrand, como en las elecciones presidenciales de 1981. De hecho, en 1987 esta corriente se integró en la de Mitterrand. La segunda, la del propio Mitterrand, no poseía una ideología clara propia, compartiendo aspectos con las otras tres corrientes. No tenía una concepción de la izquierda tan clásica como la tenía el CERES, pero su republicanismo no le permitía adoptar unas posiciones como las de Mauroy y, sobre todo, las de Rocard. Era más estatalista que estas otras dos facciones, aunque menos que la del CERES. La de Mitterrand era una izquierda republicana alejada en muchos aspectos de una izquierda más liberal como la de Mauroy o, fundamentalmente, Rocard.

Desde 1981, año en que Mitterrand conquistó la presidencia de la República, la facción mitterrandista, Mitterrand en definitiva,

dominó claramente el partido. Sin embargo, a pesar de este dominio, Mitterrand tenía que asegurarse la alianza con alguna otra corriente. La alianza fue principalmente con el CERES en la mayor parte del periodo, hasta que Mitterrand dejó la presidencia en 1993. Sin embargo, esta alianza disfrutó de sus momentos altos y bajos. La política de moderación emprendida por el gobierno francés en 1982-3 tras el fallido experimento socialista llevó al enfrentamiento temporal del CERES con Mitterrand[126].

Al contrario que el PSF, el PSOE de principios de los ochenta era un partido muy cohesionado. Como señala Méndez-Lago (1998:135) "(u)na de las principales preocupaciones organizativas del PSOE desde su reconstrucción era la unidad del partido y la disciplina". De hecho la organización del PSOE, en su etapa gubernamental, era bastante centralizada, unitaria, cohesionada y disciplinada[127]. Al principio de los ochenta únicamente existía una "corriente de opinión", Izquierda Socialista, heredera del sector crítico de los setenta[128], reconocida formalmente por el partido. Esta corriente estaba a la izquierda del partido y era crítica con determinadas políticas realizadas por el gobierno y respaldadas por la mayoría de los miembros del partido. Sin embargo, esta corriente no supuso nunca una amenaza a la cohesión del PSOE[129].

En consecuencia, aunque es cierto que el PS francés era un partido con mayor grado de faccionalismo que el PSOE, durante casi toda la década de los años ochenta apenas se alteró la

[126] Estas cuatro facciones de finales de los setenta y de los ochenta se fueron desvaneciendo en el tiempo y en el Congreso de Rennes en 1990 se perfilaron otras corrientes diferentes derivadas de luchas de poder por la sucesión de Mitterrand más que por cuestiones ideológicas. Las nuevas corrientes se formaron alrededor de Fabius, apoyado por Mitterrad, de Jospin, que aunque era mitterrandista se oponía a Fabius, y de Rocard.

[127] Para un análisis de la organización y del faccionalismo en el PSOE ver, aparte de Méndez-Lago (1998), Gangas (1995).

[128] Sector contrario en el XVIII Congreso del PSOE al abandono de la autodenominación marxista.

[129] A finales de los ochenta y sobre todo al principio de los noventa, sin embargo, esta unidad empezó a resquebrajarse al aparecer corrientes internas antagónicas.

distribución de fuerzas en el PS, y por lo tanto ningún reflejo pudo ello tener en el gobierno y en sus preferencias. Durante toda esa época la facción, o conjunto de facciones, dominantes en el PS fue la alianza de Miterrand y los "mitterrandistas" con el CERES.

Por lo tanto, el gobierno socialista francés presentó una preferencia inicial por una política educativa socialdemócrata. La igualdad de oportunidades republicana (universal-meritocrática en educación obligatoria y meritocrática en educación postobligatoria) se consideraba "insuficiente"; la misión del socialismo era aplicar una igualdad de oportunidades socialdemócrata (universal-compensatoria en educación obligatoria y compensatoria de la situación social, no del talento, en educación postobligatoria). Una vez que el experimento socialdemócrata en educación fracasó, el discurso socialista trató de justificar el cambio de política haciéndose más republicano. Se descartan, pues, explicaciones de la continuidad republicana francesa y del fracaso de la política socialdemócrata que inició el PS francés basadas en preferencias de este partido distintas de las socialdemócratas o basadas en el posible cambio de preferencias del gobierno francés, ya sea por nueva información en posesión del mismo o por cambio en la composición del gobierno derivada del faccionalismo del PS.

CAPÍTULO CINCO

LOS CONSTREÑIMIENTOS ELECTORALES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA SOCIALISTA EN FRANCIA Y EN ESPAÑA

Este capítulo es el segundo de los dedicados en esta tesis a resolver la cuestión de por qué dos partidos socialistas diseñan de forma diferente la política educativa en relación con la igualdad; por qué los socialistas en España introducen cambios de signo socialdemócrata, y por qué los socialistas franceses, tras un breve experimento socialdemócrata, continúan la política educativa de carácter republicano que estaba siendo realizada en Francia; por qué en Francia el experimento socialdemócrata inicial fracasó, tuvo que ser abandonado.

En el capítulo cuarto demostré que la continuidad francesa, o el fracaso de su política socialdemócrata, no derivó, al compararla con el caso español, de determinados constreñimientos institucionales. También demostré que las preferencias en ambos casos eran socialdemócratas en política educativa, que las preferencias de los socialistas franceses no eran republicanas inicialmente ni cambiaron al transcurrir el tiempo. Además, el capítulo cuarto ofreció una perspectiva detallada tanto de los contextos en los que los socialistas realizaron las decisiones sobre política educativa en España y Francia, como de las motivaciones y objetivos de ambos gobiernos socialistas. Este marco de

contextos y objetivos será el punto de partida de este quinto capítulo.

Este capítulo profundiza en los constreñimientos electorales de la política educativa socialista en Francia y en España. En él se destaca la principal explicación de la divergencia de políticas educativas socialistas en España y Francia: que los costes electorales de la política educativa socialista en Francia fueron mayores que en España y ello llevó a que en el primer caso se abandonara la política iniciada. Estos costes electorales lo fueron en forma de oposición de la opinión pública mayoritaria de la sociedad en los temas visibles y de oposición de grupos con preferencias intensas, como por ejemplo los profesores, en los temas no visibles.

En concreto, en este capítulo se muestra, en primer lugar, que la Ley Savary de educación privada que pretendía un mayor control de los centros privados fue retirada por sus costes electorales; esta Ley, muy visible, se encontró con la oposición de la opinión pública mayoritaria de la sociedad, con la oposición de gran parte de los votantes socialistas y con la oposición de las clases medias, principal *constituency* socialista. Se expone, en segundo lugar, que el informe Legrand que pretendía una mayor comprensividad de la educación obligatoria no fue aplicado por sus costes electorales; dada la poca visibilidad de una medida como la comprensividad, los profesores, en especial los de secundaria, que constituían una *constituency* muy importante del PS, se opusieron frontalmente al informe. Se expone también que en el caso de la compensatoriedad (de las ZEPs) ocurrió algo parecido: el coste electoral de la oposición de los profesores, en especial los de secundaria, hizo que estos programas no se desarrollaran. Se demuestra, en tercer lugar, que la democratización de las *grandes écoles*, sus mecanismos de acceso, las segundas oportunidades de acceso y las becas, fue sólo tímidamente propuesta en la Ley de educación superior y en otros textos y acciones, y posteriormente no fue desarrollada, por sus costes electorales; este tipo de medidas sí podían llegar a ser visibles, la opinión pública estaba a favor de las *grandes écoles,* y

su democratización contaba con la fuerte oposición de estudiantes y élites surgidas de estas instituciones.

Por el contrario, este capítulo muestra que la política educativa socialista española no fue obstaculizada por unos costes electorales tan altos como en el caso francés; salvo alguna excepción, la opinión pública aplaudió las medidas socialistas más visibles, y las menos visibles no fueron obstaculizadas por grupos con preferencias intensas.

Sin embargo, aunque este es el argumento general de esta tesis comparativa, que los costes electorales dificultan la transformación de las preferencias gubernamentales en diseños de política consistentes con estas preferencias, este capítulo ha profundizado en las estrategias de disminución de resistencias a las políticas educativas. El caso de la LODE española pone de manifiesto que a pesar de que esta Ley contaba con muchas resistencias iniciales, de que se enfrentaba a una opinión pública polarizada, con una estrategia política de debilitamiento de resistencias se disminuyó el coste electoral de esta Ley (e incluso se transformó en un beneficio electoral). Esta estrategia política consistió en el convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, en una batalla por la opinión pública utilizando el apoyo del partido para ello. En este capítulo se profundiza en el grupo de argumentos utilizados con este fin. El contraste con la Ley Savary de educación privada francesa resulta evidente. La Ley Savary se enfrentaba a muchas resistencias iniciales, a una opinión pública polarizada, pero no se realizó una estrategia política como en el caso español. Se intentó, sin embargo, una estrategia negociadora, mediante la que se consiguiera el acuerdo de los diferentes grupos antagónicos sobre el contenido del proyecto. Los costes electorales de esta Ley llegaron a ser insoportables y fue retirada.

Por último, este capítulo ha mostrado que el caso de la financiación de la educación superior en España, en el que la política realizada no correspondió con las preferencias del gobierno socialista en este tema, es otro ejemplo, esta vez del caso español, de fracaso de translación de preferencias en diseño de política debido a los costes electorales; la oposición de la opinión

pública en este tema visible, y de los estudiantes, hizo que no se cambiara el sistema de financiación. Este argumento será, sin embargo, completado por la incoherencia gubernamental que supuso que el Ministerio de economía no aumentara las becas lo esperado, frustrando cualquier cambio en el sistema de financiación que no resultara regresivo. La incoherencia gubernamental tuvo el efecto de no permitir una estrategia política de batalla por la opinión pública en contra de la resistencia de los estudiantes, como en la LODE. Finalmente, el caso de la LOGSE española también es un ejemplo de retraso en su aprobación debido a los costes electorales; la oposición de los sindicatos en este tema poco visible hizo que su aprobación se retrasara hasta que no se contara con su aceptación.

1. Los constreñimientos electorales de la política educativa socialista en Francia

1.1. La Ley Savary de educación privada: la oposición de la opinión pública y el fracaso de una estrategia de negociación

Vimos en el capítulo cuarto cómo el Partido Socialista francés defendía tradicionalmente la postura de "dinero público a educación pública, dinero privado a educación privada". También vimos cómo este lema se había sustituido por la nacionalización de la educación privada: si había que subvencionar forzosamente la educación privada, lo que había que hacer entonces era convertirla en educación pública. El PS no tenía, además, un objetivo claro centrado en la igualdad sino en la estatalización y laicidad de la educación.

Esta postura había sido defendida activamente por grupos cercanos al PS. Esta cercanía implicaba, por un lado, que había mucha relación entre sus líderes y miembros y los del PS, y, por otro, que estos grupos constituían un apoyo electoral importante del PS. Los dos grupos más importantes, relacionados asimismo entre ellos, eran la FEN (*Fédération de l'Éducation Nationale*) y

el CNAL (*Comité National d'Action Laïque*)[1]. Merece la pena detenerse en la FEN.

Todo lo que se desviara del principio laico de "fondos públicos para la escuela pública, fondos privados para la escuela privada", todo aquello que "beneficiara" a la educación privada (religiosa) y no a la pública (laica), era contestado por la FEN. Este principio laico podría ser sustituido, y así fue progresivamente, en las ideas de la FEN por la integración de la educación privada que recibía subvenciones públicas en el sector público; que la educación privada se transformara en pública, en definitiva.

En principio la FEN es independiente de los partidos[2]. Sin embargo, esto no impide que la FEN se sitúe claramente a la izquierda del espectro político y defienda un proyecto socialista de educación. Durante mucho tiempo la SFIO y la FEN estuvieron no sólo muy relacionados, eran de hecho parte de un mismo "medio". La SFIO, sobre todo desde la decadencia del partido radical laico, fue la heredera de la tradición de la escuela pública laica. Ello la aproximó mucho a los profesores, en especial a la FEN. Los profesores, sobre todo la FEN, estuvieron muy frecuentemente en puestos de dirección de la SFIO. En 1950, por ejemplo, los profesores suponían un 43% del Comité Director. Las dos organizaciones se apoyaban mutuamente. La FEN daba a la SFIO su apoyo electoral, aparte de otros servicios, y la SFIO daba a la FEN una salida política a su proyecto y, de alguna forma, a sus miembros. Los militantes de ambas organizaciones compartían su participación en las mismas organizaciones como el CNAL. Al quebrarse la SFIO, la FEN apoyó en todo momento la renovación del partido socialista.

A diferencia de la SFIO, que directamente tomaba su proyecto educativo de la FEN, el PS redactaba su propio proyecto educativo

---

[1] Grupo en defensa de la educación laica, fundado por el SNI (*Syndicat National des Instituteurs*)e integrado en la FEN. Este grupo laico está muy relacionado con la FEN y con el PS (y con la antigua SFIO).

[2] Véase Aubert et al. (1985), Bergounioux y Grunberg (1992:191-2) y Bell y Criddle (1988:206,218), para profundizar en la relación entre PS y FEN.

aunque éste era muy similar al de la FEN, sobre todo el aspecto de crear un "gran servicio público de la educación nacional". Durante los años setenta, y hasta que el PS ganó en 1981, la convergencia entre la FEN y el PS en materia de educación y su apoyo recíproco fue total.

Los profesores estaban en esta época muy próximos a la izquierda en general y, en particular, al PS. En 1978, el 70% de los profesores tenía la intención de votar por un candidato de izquierdas. Éste era un porcentaje muy superior a la orientación ideológica de la sociedad (el 27% de la intención de voto iba para el PS y el 21% para el PC). En 1983, el 65% de los profesores, el 88% de los militantes de la FEN, declaraban haber votado en la segunda vuelta de las elecciones de 1981 por Mitterrand. El 55% de los profesores en este mismo año se situaba a la izquierda del espectro ideológico, el 20% en el centro y el 16% a la derecha.

En los años setenta y principios de los ochenta los profesores constituían un grupo muy importante dentro del partido socialista. En 1973, el 13% de los militantes del PS eran profesores. En el Congreso de Grenoble en el mismo año el 24% de los delegados pertenecían a la FEN; en 1981 en el Congreso de Valence pertenecían cerca del 26%. En 1974, el 44% de los miembros del Comité Director eran miembros de la FEN, mientras que la CFDT sólo representaba el 21% y FO y la CGT el 14,5% cada uno. El grupo socialista de la Asamblea Nacional, elegida en 1981, contaba con la mitad de sus miembros profesores. Se la llegó a llamar la "República de los profesores"[3]. En los gobiernos socialistas los profesores tuvieron mucho peso. Por ejemplo, en el segundo gobierno de Mauroy, él mismo profesor de origen, de los 37 ministros 14 eran profesores (incluidos los de universidad).

Por tanto, en conjunción con la FEN (y el CNAL) el PS prefería o bien la retirada de las subvenciones a la educación

[3] Bell y Criddle (1988) también muestran extensamente este hecho: los profesores son un grupo muy importante entre los militantes, los diputados y los dirigentes socialistas, tanto de la SFIO como del PS. Bergounioux y Grunberg (1992), con datos que llegan hasta principios de los noventa, constatan este hecho.

privada o bien, en caso de que lo anterior fuera imposible, la nacionalización de la educación privada.

La cuestión de la educación privada había sido tradicionalmente un tema controvertido en Francia. Este tema, sin embargo, había quedado en gran parte resuelto para la sociedad francesa con la Ley Debré de 1959 que regulaba la concesión de subvenciones a los centros privados. La sociedad francesa había aceptado, y aceptaba, la solución aportada por la Ley Debré[4]. En 1974, un sondeo de SOFRES mostraba que únicamente el 23% de los franceses era hostil a las subvenciones del Estado a las escuelas privadas.

En la década de los setenta, los partidarios de la integración de las escuelas en el sector público no eran, sin embargo, irrelevantes; en 1978, otro sondeo de IFOP mostraba que el 33% de los franceses se declaraba a favor de la integración de las escuelas privadas en el sector público. El electorado de Mitterrand en 1974 estaba muy dividido sobre este tema; el 40% de sus electores era hostil a la subvención a las escuelas privadas y el 55% era favorable[5].

Que la Ley Debré hubiera sido aceptada por la gran mayoría de la población no significaba que, desde el punto de vista de la igualdad, no hubiera problemas. Las escuelas privadas subvencionadas podían estar bajo un contrato simple, contrato mediante el cual apenas estaban controladas por el Estado. El contrato de asociación, que implicaba un mayor control, no aseguraba que estas escuelas no pudieran discriminar a los alumnos ni por el precio ni por el acceso.

Lo único que contenían las *110 proposiciones para Francia* de Mitterrand en relación con la educación y la igualdad era "la creación de un gran servicio público, unificado[6] y laico de

[4] Visse (1995:157-269, 301) y Savary (1985:121).

[5] Savary (1985:122).

[6] No tiene nada que ver con comprensivo, quiere decir unificar el sector público y privado de educación.

educación nacional"[7]. Esta proposición era confusa, aunque la sociedad entendió que Mitterrand quería nacionalizar la educación privada y reaccionó en contra. Durante la campaña electoral el propio Mitterrand, que no aclaró el contenido de la propuesta, tuvo que rectificar ante las reacciones adversas del público sobre esta medida señalando que no se trataba de imponerla sino de negociarla ("negociar y persuadir, no imponer", fue su eslogan). Este tema de la educación privada no pesó mucho (afortunadamente, porque hubiera supuesto una merma de votos considerable) en el voto del grueso de la población a Mitterrand en 1981[8]. Sí que sirvió, sin embargo, para atraer a sectores laicos y a los profesores.

Una vez en el poder, Mitterrand nombró a Savary Ministro de educación por su talante moderado y como señal de que, efectivamente, se quería resolver la cuestión de la educación privada negociando y convenciendo.

Savary era consciente de las resistencias que una política así podía conllevar y de su repercusión electoral. Sabía que había resistencias de dos tipos, a grandes rasgos: por un lado, los grupos laicos defendían a ultranza la nacionalización de la educación privada (cuando no la retirada de subvenciones a la educación privada). Sabía, además, que esta postura era muy defendida en el seno del PS (y, consecuentemente, en su grupo parlamentario). Por otro lado, la Iglesia y los grupos de presión de los colegios privados estaban en contra de cualquier intento de nacionalización de la educación privada, y a favor, según ellos mismos, de la libertad de enseñanza. Además, era consciente de que la oposición podía utilizar este conflicto a su favor. Incluso era consciente de que la opinión pública estaba muy polarizada entre las dos

[7] Programa de Mitterrand para las elecciones presidenciales del 10 de mayo de 1981. Véase para una historia del conflicto de la educación privada en Francia, Visse (1995) y Savary (1985).

[8] Únicamente los padres de alumnos en centros privados declararon claramente no haber votado a Mitterrand por su propuesta de un gran servicio único, público y laico de educación. Véase Savary (1985:126).

posturas extremas; de que podía serle desfavorable y de que era muy sensible a los "atentados a la libertad de enseñanza".

Me voy a concentrar en dos aspectos: la fuerza de la oposición, que podía politizar el conflicto, y la opinión pública polarizada. La oposición política a la que hacía frente el PS francés era importante. Al principio de la década de los ochenta, el PS se enfrentaba a dos partidos por la derecha, el RPR y la UDF, que competían por el electorado de derechas aunque también de centro. Por la izquierda la competencia venía del PC, que tenía una fuerza electoral en la izquierda relativamente importante. Los socialistas en 1981 consiguieron un 37,5% de los votos, los comunistas un 16,2% y el RPR y la UDF un 21,2% y un 21,7% respectivamente[9].

La oposición política de derechas podía politizar el conflicto. Sin embargo, Savary pensaba que la Iglesia y los grupos de los centros privados, principales resistencias a su proyecto, no iban a ser politizados. En sus memorias Savary escribe: "En todas sus intervenciones, fueran individuales o colectivas, los obispos afirmaban su independencia respecto a los partidos y los políticos"[10]. En una carta a Mitterrand en marzo de 1983, Savary le comentó que las autoridades religiosas tenían el firme convencimiento de llegar a un acuerdo y no deseaban que el conflicto fuera politizado (Savary 1985:143).

La opinión pública estaba polarizada en torno a las intenciones del PS en el tema de la educación privada. La tabla 5.1 muestra la opinión de los franceses sobre las diferentes soluciones a la cuestión de la educación privada en febrero de 1982[11].

---

[9] Véase la tabla 4.2 del capítulo cuatro. Dejando a un lado el FN y los partidos ecologistas, la competencia por la derecha se mantuvo; si en 1981 el RPR y la UDF sumaban el 42,9% de los votos, en 1986, cuando gobernaron en coalición estos dos partidos, este porcentaje fue el 42,5%, en 1988 el 37,7%, y en 1993 el 39,5%. El PCF sí que experimentó un cambio en su posición electoral; en 1986 sufrió una bajada importante de más de seis puntos obteniendo tan sólo el 9,8% del voto.

[10] Savary (1985:80).

[11] El Apéndice II ofrece un listado y descripción de las encuestas utilizadas en el caso francés.

Tabla 5.1. ¿Qué solución daría Vd. al problema de la educación privada en Francia? (Febrero de 1982)

	Conjunto de la población	Electores de la oposición	Electores de la mayoría
La integración de la educación privada en un gran "servicio público, unificado y laico" de educación	18%	5%	31%
El mantenimiento del sistema actual: educación pública por un lado, educación "libre", subvencionado por el Estado, por otro	55%	80%	36%
El mantenimiento de la libertad de la educación privada, pero con una sensible reducción de las subvenciones del Estado	12%	9%	15%
La supresión de las subvenciones del Estado a la educación privada como intercambio de su libertad	9%	3%	15%
No sabe	6%	3%	3%

* Encuesta Indice-Opinion (febrero de 1982) publicada en *Le Quotidien de Paris*, 24 de marzo de 1982.

Por tanto, el 55% de la población quería que el sistema del momento se mantuviera: educación pública por un lado, y educación "libre", subvencionada por el Estado, por otro; el 18% quería la integración de la educación privada en un gran "servicio público, único y laico" de educación, el 12% el mantenimiento de la libertad de la educación privada, pero con una sensible reducción de las subvenciones del Estado, y el 9% la supresión de las subvenciones del Estado a la educación privada como intercambio de su libertad. El mantenimiento del sistema actual era la opción mayoritaria, aunque la población estaba muy polarizada entre esta opción y la integración de la educación privada en la pública (teniendo, además, en cuenta que un 21% de los electores querían o bien la reducción o bien la supresión de las subvenciones a la educación privada).

La polarización era más pronunciada entre los electores de la mayoría. El 36% de los electores de la "mayoría" (de izquierdas)[12] quería que el sistema del momento se mantuviera: educación pública por un lado, educación "libre", subvencionada por el Estado, por otro; el 31% quería la integración de la educación privada en un gran "servicio público único y laico" de educación, el 15% el mantenimiento de la libertad de la educación privada, pero con una sensible reducción de las subvenciones del Estado y el 15% la supresión de las subvenciones como intercambio de su libertad. Los votantes de la mayoría estaban muy divididos entre el mantenimiento del sistema actual y la integración de la educación privada en la pública.

El 80% de los electores de la oposición (sin definir, pero se entiende que los de los partidos de derechas) querían que el sistema del momento se mantuviera: educación pública por un lado, educación "libre", subvencionada por el Estado, por otro. Únicamente el 5% de estos electores prefería la integración de la educación privada en un "gran servicio público, unificado y laico de educación". El 9% prefería que se mantuviera la libertad de la educación privada a costa de la reducción de subvenciones por

[12] No está muy claro, pero parece que no sólo se incluyen aquí los votantes socialistas sino los comunistas también.

parte del Estado e, incluso, el 3% lo prefería a costa de que se suprimieran las subvenciones. Estaba clara la resistencia de los votantes de derechas a la integración de la educación privada.

Al 80% de los franceses le parecía indispensable poder elegir entre educación pública y privada, mientras que al 15% no le parecía indispensable[13]. El 73% de los electores de la mayoría (de izquierdas) pensaba que era indispensable poder elegir entre educación pública y privada. Al 94% de los electores de la oposición le parecía indispensable poder elegir entre la educación pública y la privada.

En abril de 1982[14], el 67% de los encuestados mantenían la posición de que el Estado debía ayudar a la educación privada para que ésta pudiera existir, mientras que el 23% creía que los fondos públicos no debían ir a la educación privada. El 56% de los votantes socialistas estaba de acuerdo con que el Estado debía ayudar a la educación privada para que ésta pudiera existir, mientras que el 32% pensaba que los fondos públicos no debían ir a la educación privada. El 85% de los votantes de UDF y el 86% de los de RPR creían que el Estado debía ayudar a la educación privada para que ésta pudiera existir.

En la tabla 5.2 aparece la opinión de los franceses ante la creación de un "gran sistema único y público de educación" en mayo de 1983.

Tabla 5.2. ¿Es Vd. favorable u opuesto a la creación de un "gran sistema único y público de educación"? (Mayo de 1983)

	PC	PS	UDF	RPR	Conjunto de la población
Favorable	63%	53%	24%	32%	42%
Opuesto	32%	39%	68%	59%	48%
No sabe	5%	8%	8%	9%	10%

* Encuesta Louis Harris-France (mayo de 1983).

[13] Encuesta Indice-Opinion (febrero de 1982) publicada en *Le Quotidien de Paris*, 24 de marzo de 1982.

[14] Encuesta Sofres (abril 1982).

Había división en la opinión pública sobre si las escuelas privadas con contrato (es decir, que recibían subvenciones del Estado) debían integrarse en un "gran sistema único y público de educación", que fue el eslogan de Mitterrand en la campaña de 1981: el 48% se oponía a esta "nacionalización" de la educación privada y el 42% era favorable. La población estaba muy polarizada en torno a esta cuestión. El 53% de los votantes socialistas estaba a favor de la nacionalización y el 39% en contra. Es interesante la opinión de las clases medias, principal *constituency* socialista: los cuadros medios y empleados se repartían por igual entre los que estaban a favor o en contra de la nacionalización (el 44% en cada caso). El 68% de los votantes de UDF y el 59% de los de RPR estaban en contra de la integración de la educación en un "gran sistema único y público de educación".

En noviembre de 1983, se realizó una encuesta titulada "Los franceses y la educación privada" que profundizaba en estas cuestiones[15]. El 70% de los franceses era favorable a la existencia de educación privada, mientras que únicamente el 20% se oponía a su existencia. La mayoría de los votantes socialistas eran favorables a la existencia de la educación privada, el 55% de estos exactamente. Las personas no creyentes se dividían a partes iguales entre las que eran favorables a la educación privada y las que se oponían a ella (el 45% cada grupo). El 72% de los cuadros medios y los empleados, las clases medias, era favorable a la existencia de la educación privada. En el caso de los votantes de los partidos de derechas, UDF y RPR, el apoyo a la existencia de educación privada llegaba a ser de en torno al 90%. Los católicos practicantes regulares eran prácticamente unánimes ante este tema: el 92% de los mismos estaba a favor de la existencia de educación privada. El apoyo era amplio también entre los católicos de forma irregular y los católicos no practicantes. El 67% de estos últimos era favorable a la existencia de educación privada. La mayoría de los padres tanto de alumnos de centros privados como de centros

[15] Encuesta Sofres (noviembre de 1983). Los resultados de esta encuesta aparecieron en *Le Figaro*, 18 de noviembre de 1983.

públicos era favorable a la existencia de educación privada en Francia. El 98% de los que tenían hijos en centros privados era favorable a la existencia de educación privada.

La distribución de opiniones sobre si el Estado debía ayudar a la educación privada se mantenía: el 69% de los encuestados creía que el Estado debía ayudar a la educación privada para permitir su existencia, mientras que el 24% creía que los fondos públicos no debían ir a la educación privada. El 54% de los votantes socialistas estaba a favor de que se subvencionara a la educación privada, mientras que el 36% de estos pensaba que los fondos públicos no debían ir a la educación privada. Los no creyentes se apegaban en su mayoría al lema laico de que los fondos públicos no debían ir a la escuela privada: el 52% prefería que no subvencionara la educación privada. En el caso de los votantes de derechas los porcentajes se situaban en torno al 90% a favor de las subvenciones. Los católicos, sobre todo los practicantes, eran muy favorables a las subvenciones: el 87% de los practicantes regulares y el 69% de los no practicantes estaban a favor. Los padres con hijos en centros tanto privados como públicos estaban mayoritariamente a favor de las subvenciones, mucho más en el caso de los que llevaban a sus hijos a centros privados (el 92%).

Esta misma encuesta arroja información sobre la capacidad de movilización de los defensores de la educación privada, por un lado, y de los laicos, por otro. Entre el 70 y el 75% de los votantes de UDF y RPR, la mayoría de los católicos (el 72% de los católicos practicantes regulares) y el 86% de los padres de alumnos de centros privados se sentían dispuestos a firmar un documento en defensa de la educación privada. Esta capacidad de movilización disminuía mucho si se trataba de manifestarse. Aun así, el 62% de los padres de alumnos en centros privados estaba dispuesto a manifestarse a favor de la educación privada. Esta capacidad de movilización a favor de la educación privada y contra una eventual creación de un "gran servicio público de educación nacional" contrastaba con las escasa capacidad de movilización a favor de ese gran servicio. El 52% de los votantes del PC y el 55% de los del PS, el 54% de los no creyentes y el

60% de los padres de alumnos en centros públicos no estaban dispuestos ni siquiera a firmar un documento a favor del "gran servicio público de educación nacional". El 77% de los votantes del PC y el 94% de los del PS no estaban dispuestos a manifestarse por este fin.

La tabla 5.3 muestra la opinión de los franceses sobre la integración de la educación privada en un "gran servicio público, único y laico" en febrero de 1984.

Tabla 5.3. ¿Es Vd. favorable o desfavorable a la integración de la educación privada en un "gran servicio público, único y laico"? (Febrero de 1984)

	Conjunto de la población	Electores de la mayoría	Electores de la oposición
Favorable	30%	57%	11%
Desfavorable	61%	37%	83%
No sabe	9%	6%	5%

*Encuesta Indice-Opinion (febrero de 1984) publicada en *Magazine Hebdo*, 2 de marzo de 1984.

El 61% de los franceses se declaraba en contra de la integración de la educación privada en un gran servicio público, único y laico de educación, mientras que el 30% se declaraba a favor. El 57% de los votantes de la mayoría (de izquierdas) se declaraba favorable a la nacionalización de la educación privada, mientras que el 37% se declaraba en contra. El 83% de los electores de la oposición (de derechas) se declaraba contrario a la nacionalización.

En ese mismo mes[16], el 43% de los católicos consideraba que la orientación del gobierno respecto a la educación privada era inaceptable para ellos. El 20% consideraba que era aceptable. Los católicos votantes de UDF y de RPR eran mucho más radicales. El

[16] Encuesta Louis Harris-France (febrero de 1984) de SIG.

64% de los primeros y el 58% de los segundos consideraban que era inaceptable.

La opinión pública, por tanto, estaba polarizada en torno a la propuesta socialista.

Entre noviembre de 1983 y enero de 1984 se realizó una encuesta Louis Harris-France a los profesores[17]. La opinión de los profesores estaba dividida respecto a la fórmula en concreto preferida ante la cuestión de la educación pública y privada. El 21,9% de los profesores preferían la integración de la educación en un "gran servicio público de educación nacional". Prácticamente el mismo porcentaje de profesores, el 22%, preferían que el sistema del momento, educación privada que recibía subvenciones separada de la pública, no se modificara. El 20% de los profesores prefería que se suprimieran las subvenciones y el 17,3% que se redujeran sensiblemente. El aumento de las subvenciones a la educación privada sin que ésta se integrara en la pública sólo era deseado por el 8,8% de los profesores.

Savary, a pesar de que era consciente de las resistencias, de que la opinión pública podía no serle favorable y de que el conflicto podía ser politizado por la oposición de derechas, creía, sin embargo, que a través de la negociación con los principales grupos antagónicos, los laicos y los grupos de los colegios privados religiosos, se podía llegar a un acuerdo. La estrategia de debilitamiento de resistencias no fue tanto política, como en el caso español, sino negociadora, es decir, se intentó reconciliar a las diferentes posturas sobre la base del contenido del proyecto. No hubo medidas políticas de convencimiento y movilización hacia el partido y hacia la sociedad. No hubo batalla por la opinión pública.

Savary se daba cuenta de que sus dos principales resistencias, el sector laico y el sector religioso defensor de las escuelas privadas, tenían posturas en principio irreconciliables. Sin embargo, se decidió a comenzar la tarea de negociar sobre el

[17] Encuesta Louis Harris-France (noviembre de 1983-enero de 1984) a profesores.

contenido del proyecto para llegar a un acuerdo entre las partes. A la vez que este proceso de negociación tenía lugar, el PS adoptaba una posición ambigua entre el gobierno, a quien en teoría respaldaba, y los grupos laicos contrarios a cómo se iban desenvolviendo las negociaciones. La negociación de Savary consistía en ir cediendo terreno a los defensores de la educación privada y esto poco a poco iba encolerizando a los laicos. El PS, que se sentía muy unido a la FEN y el CNAL en sus ideas sobre este tema, no veía con buenos ojos el proceso de negociación y así lo manifestaba frecuentemente[18].

La negociación no era fácil. Cualquier acuerdo con una de las partes provocaba las iras de la otra. Cada parte intentaba demostrar al gobierno su capacidad de movilización en contra. En este proceso, tanto los partidarios de la educación privada como los laicos organizaron manifestaciones en contra del proyecto Savary. El gobierno estaba desorientado, viendo cómo su partido se aliaba con los grupos laicos y constituía una fuerte oposición al proyecto. Mientras que Savary negociaba con los defensores de la educación privada, Pierre Mauroy declaraba a raíz de la manifestación de abril de 1984 de los laicos en defensa de la educación pública y en contra del proyecto Savary, en la que había participado el PS, que "el gobierno 'comprende y comparte la emoción' de los manifestantes"[19].

Tras duras negociaciones entre todas las partes, el proyecto Savary se presentó en la Asamblea Nacional. Este proyecto era fruto de una negociación, resolvía cuestiones desde el punto de vista de la igualdad (la discriminación por el precio y por el acceso de las escuelas privadas subvencionadas) pero era bastante estatalista en su forma (por ejemplo, los profesores de la

[18] Por ejemplo, en *Le Monde*, el 12 de marzo de 1984, apareció la noticia de que tanto militantes como dirigentes del PS pedían a Savary que fuera más duro. En *Le Monde*, 20 de marzo de 1984, Jean Poperen, uno de los más importantes dirigentes del PS, declaraba en relación con el proyecto Savary, que los electores de izquierdas creían que el gobierno les estaba abandonando.

[19] *Le Monde*, 27 de abril de 1984.

educación privada subvencionada se convertirían, si ellos lo pedían, en funcionarios del Estado).

El debate del proyecto en la AN fue un debate muy conflictivo[20]. La oposición, UDF y RPR, estaba claramente en contra, acusaba al gobierno de querer volver a provocar una guerra escolar, de intentar aprobar una medida que no deseaba la opinión pública y que respondía a una promesa hecha por Mitterrand a grupos corporatistas (en clara referencia a la FEN y al CNAL). Lo más espectacular del debate era que el PS también estaba en contra del proyecto[21]. Los diputados de ese partido, o la gran mayoría, consideraban que el texto del proyecto desvirtuaba la promesa hecha por Mitterrand de un gran servicio único, público y laico. El discurso más claro en este sentido fue el del diputado socialista André Laignel: "Hemos examinado la cuestión de la libertad de la educación, los derechos y obligaciones de cada uno, y creemos que la única respuesta global apropiada para todas esas preocupaciones es: la *laicidad* de la educación y del Estado. (...) Tal y como está redactado, el texto del Gobierno tiene la grave consecuencia de institucionalizar el dualismo escolar y proporcionar a la educación privada recursos financieros considerables que tanta falta hacen a la educación pública". Después de que este diputado expusiera las enmiendas del PS al texto, explicó que "hay que crear las condiciones para avanzar significativamente hacia la *unificación de los sistemas de educación* (...)". La intervención de este diputado finalizó de la siguiente forma: "No, nosotros no podemos pensar que este Gobierno que es el nuestro y que ha dicho que sigue por regla no obligar, no podemos pensar que sea el que fuerce la conciencia de los laicos"[22]. El final del discurso de otro diputado socialista, Jean

---

[20] Debate del *Project de Loi relatif aux rapports entre l'État, les communes et les départements, les régions et les établissementes d'enseignement privés* en la Asamblea Nacional, los días 22,23, 25 de mayo de 1984 y 7 de julio de 1984 (números 46, 47, 49 y 76).

[21] *Le Monde*, 20 de abril de 1984: "El juicio de los diputados socialistas es 'globalmente negativo'".

[22] Debate sobre el proyecto de educación privada, el 21 de mayo de 1984 (nº46).

Natiez, fue también muy esclarecedor al respecto. Tras declararse laico señaló: "Sea cual sea el final de este texto, afirmo que no renunciaremos al combate por la *laicidad*, es decir, por la libertad en este país"[23].

En definitiva, los diputados del PS (influidos por los grupos laicos), pensando que el proyecto había cedido demasiado a las presiones de los centros privados religiosos, quisieron ir más allá en la AN y forzaron al Primer Ministro, Pierre Mauroy, a aceptar varias enmiendas entre las que se encontraban algunas que pronunciaban su carácter estatalista (entre ellas que las escuelas privadas para recibir subvenciones tenían que tener obligatoriamente más de la mitad de profesores funcionarios). El proyecto enmendado fue aprobado en mayo de 1984.

Este proyecto enmendado desató las iras de los grupos antagónicos, fuertemente instigados por la oposición política. Hubo manifestaciones multitudinarias de los defensores de la educación privada, de la educación "libre". La más espectacular fue el 24 de junio, cuando más de un millón de personas se manifestaron en defensa de la educación privada. Además, la opinión pública, en mayor medida que antes de que el texto Savary fuera enmendado, rechazaba esta medida.

En mayo de 1984 se realizó una encuesta titulada "Los Franceses y la Ley Savary" en la que se consultaba sobre el proyecto Savary de educación privada[24]. El 55% de los franceses pensaba que la Ley Savary sobre la educación privada constituía un atentado a las libertades, mientras que el 29% discrepaba de esta afirmación. Un tercio de los votantes socialistas también pensaban que el proyecto Savary constituía un atentado a las libertades. El 73% de los franceses pensaba que esta Ley avivaba la guerra escolar, mientras que sólo el 11% pensaba que no la avivaba, que la apagaba. El 63% de los franceses pensaba que el gobierno se había equivocado al modificar la situación de la

[23] Debate sobre el proyecto de educación privada, el 22 de mayo de 1984 (nº47).

[24] Encuesta B.V.A. (mayo de 1984) de SIG. Los resultados de esta encuesta aparecieron en *Paris Match*, 3 de junio de 1984.

educación privada que existía en Francia antes de 1981, y el 25% pensaba que el gobierno en cambio tenía razón. Aunque el porcentaje de personas que no supieron contestar era muy alto, el 28%, el 63% pensaba que la Ley Savary sobre educación privada le iba a hacer perder votos a la izquierda, mientras que únicamente el 9% pensaba que le iba a hacer ganar votos.

La tabla 5.4 muestra la opinión de los franceses sobre la Ley Savary (enmendada), en junio de 1984.

Tabla 5.4. ¿Es Vd. favorable u opuesto a la Ley Savary (enmendada)? (Junio de 1984)

	PC	PS	UDF	RPR	Conjunto de la población
Favorable	47%	40%	5%	6%	21%
Opuesto	29%	30%	74%	74%	50%
No sabe	24%	30%	21%	20%	29%

* Encuesta Sofres (junio de 1984) titulada "Los franceses y la educación privada antes de la manifestación del 24 de junio", recogida en Sofres (1985). Los resultados de esta encuesta fueron publicados en *La Croix*, 22 de junio de 1984.

El 50% de los franceses desaprobaba el texto enmendado, mientras que lo aprobaba el 21% (hay que tener en cuenta que un 29% no expresó su opinión). El 40% de los votantes socialistas aprobaban el proyecto Savary enmendado, mientras que el 30% de estos lo desaprobaban. Lo no creyentes estaban bastante divididos: el 41% lo aprobaba y el 36% los desaprobaba. El 74% de los votantes de UDF y de RPR desaprobaban el texto de Savary enmendado en la AN. La mayoría de los padres de alumnos, ya fueran de los centros privados como de los públicos, desaprobaban el texto enmendado, aunque lógicamente en una proporción más alta los de los centros privados (el 78%).

A pesar de que claramente la sociedad francesa estaba en contra del proyecto Savary enmendado, paradógicamente aceptaba

sus principales aspectos[25]. Al 66,1% de los franceses le parecía que era normal que los profesores de la educación privada fueran funcionarios si lo deseaban, mientras que al 18,8% no le parecía normal. Además, al 60,4% de los franceses le parecía que las ayudas financieras del Estado a las escuelas privadas debían tener como contrapartida el control por parte del Estado de estas escuelas, afirmación que no era compartida por el 23% de los franceses.

Los profesores se dividían en su apoyo al proyecto enmendado[26]. En junio de 1984, el 44% de los profesores creían que el proyecto Savary merecía la pena ser defendido, mientras que el 41% pensaba que no merecía la pena ser defendido.

Ante las manifestaciones multitudinarias en las calles, instigadas por la oposición política, la Iglesia y los grupos de presión de los colegios privados, en contra del proyecto Savary, ante el hecho de que una mayoría abrumadora de la opinión pública, gran parte de los votantes que en 1981 dieron la victoria a Mitterrand y de las clases medias, una de las principales *constituencies* del PS, estaban en contra del proyecto Savary, el propio Mitterrand en julio de 1984 anunció la retirada del proyecto. Esta retirada provocó la dimisión de Savary y del Primer Ministro, Pierre Mauroy. Sin duda Mitterrand con este acto estaba intentando disminuir el coste político que esta medida impopular pudiera tener. Las elecciones europeas de junio de ese año ya habían supuesto un fuerte revés para el PS y en 1986 había de nuevo elecciones parlamentarias. La oposición política (desde el Senado) quiso forzar al Presidente de la República a un referéndum sobre este tema. La alta probabilidad de perder llevó a Mitterrand a retirar directamente el proyecto[27].

Una vez que Mitterrand anunció que iba a retirar el proyecto de educación privada en julio de 1984, y tras la dimisión de

---

[25] Encuesta PID (junio de 1984) publicada en *Le Matin*, 22 de junio de 1984.

[26] Encuesta PID (junio de 1984) a profesores que leen *Le Matin* publicada en *Le Matin*, 23-24 de junio de 1984.

[27] Este argumento de los costes electorales del proyecto Savary fue confirmado por la mayoría de los entrevistados.

Savary (y de Mauroy) ese mismo mes, Chevènement reemplazó a Savary al frente del Ministerio de educación. La Mayoría de la población francesa aprobaba las medidas que anunció Chevènement sobre educación privada (básicamente respetar la situación que existía antes de que los socialistas llegaran al poder)[28]: el 45% las aprobaba y el 17% las desaprobaba (un 38% no tenía opinión). El 51% de los socialistas aprobaba las medidas de Chevènement. El 54% de los votantes de UDF y el 45% de los de RPR aprobaba las medidas de Chevènement, mientras que el 10% de los primeros y el 19% de los segundos las desaprobaba. La mayoría de los padres de alumnos tanto en centros privados como en centros públicos también aprobaba las medidas. El 57% de los padres de alumnos en centros privados las aprobaba. El "problema" de la educación privada a partir de entonces se desvaneció.

Respecto a las medidas de Chevènement había división entre los profesores[29]: el 39% estaba a favor y el 36% en contra. Los profesores socialistas también estaban divididos: el 44% aprobaba las medidas y el 39% no las aprobaba. Los profesores pertenecientes a la FEN estaban todavía más divididos: el 39% desaprobaba las medidas y el 38% las aprobaba.

1.2. El fracaso del Informe Legrand: la oposición de los profesores

Hemos visto en el capítulo segundo que otro de los "fracasos" de la política educativa socialista fue la comprensividad de la educación obligatoria; que el informe Legrand de 1982 que proponía la comprensividad de toda la educación obligatoria no

---

[28] Encuesta realizada por *La Croix-Sofres* (septiembre de 1984) titulada "Las reacciones de los franceses a las medidas de Chevènement en educación privada", recogida en Sofres (1985). Fue publicada en *Le Monde*, 16/17 de septiembre de 1984.

[29] Encuesta Sofres (septiembre de 1984) a profesores de primaria y secundaria.

fue aplicado. Hemos visto también en el capítulo cuatro que el PS durante los años setenta reivindicaba la comprensividad de la educación obligatoria, es decir, una educación obligatoria y sin segregaciones tempranas. En este caso la opinión pública mayoritaria no fue relevante debido a la menor visibilidad de esta medida. Sin embargo, los socialistas se toparon con la frontal oposición de los profesores, en especial los profesores de secundaria, que hicieron que el informe Legrand que abogaba por una mayor comprensividad de la educación secundaria obligatoria no fuera aplicado.

A pesar de que la sociedad francesa era mayoritariamente favorable a la comprensividad de la educación obligatoria, al no ser ésta una cuestión muy visible (de hecho en las encuestas había un alto porcentaje de "no sabe, no contesta"[30]) la presión de los sindicatos de profesores en contra de esta medida hizo que no se aplicara.

En enero de 1980[31], antes de que los socialistas gobernaran, Sofres realizó una encuesta en la que se preguntaba por la comprensividad del *collège*, es decir, la educación común para todos los alumnos de sexto a tercero (de los 11 a los 15 años)[32]. El 50% de los encuestados pensaban que la comprensividad en esas edades era buena, ya que "lo esencial es dar a todos las mismas oportunidades el mayor tiempo posible"; por el contrario, el 38% de los encuestados pensaban que la comprensividad no era buena, pues "no hay que esperar demasiado tiempo para orientar a los alumnos en función de su nivel y de sus gustos (hacia una educación técnica, literaria, científica...)". La mayoría de los socialistas prefería la comprensividad en el *collège*, es decir, la educación común para todos los alumnos de sexto a tercero (de los 11 a los 15 años). El 55% de los socialistas estaba a favor de la comprensividad en este nivel educativo. Los cuadros medios y los

[30] Además, a diferencia de la cuestión de la educación privada, estas encuestas rara vez se publicaban en los periódicos.

[31] Encuesta Sofres (enero de 1980).

[32] El problema es que no se pregunta por la comprensividad a los 16 años, en el *lycée* (que también es educación obligatoria).

empleados también estaban mayoritariamente a favor de la comprensividad en este nivel.

En mayo de 1985[33], la oposición de la opinión pública a que se diversificara la educación entre los 11 y los 15 años continuaba: el 47% de los franceses se oponía a que se suprimiera el *collège unique*, mientras que estaba a favor de esta medida únicamente el 15% de estos. Tanto los votantes socialistas como las clases medias se oponían a que se diversificara la educación entre los 11 y los 15 años. El 55% del electorado socialista y el 56% de los cuadros medios y empleados se oponía.

A pesar de esta opinión de la sociedad, e incluso de los apoyos electorales socialistas, la presión de los sindicatos de profesores, en especial de los de secundaria, en contra en este tema no visible fue definitiva. El gobierno accedió a la voluntad del SNES al no aplicar el informe Legrand que suponía una mayor comprensividad de la educación obligatoria (Aubert et al. 1985:212). Estos profesores, dejando aparte a los que imparten enseñanzas profesionales, sobre todo los de secundaria del SNES, no querían que los "malos" estudiantes estuvieran en sus aulas (y no querían, por otro lado, impartir las horas adicionales que suponía el informe).

Al no ser la comprensividad un tema visible, el gobierno socialista no obtendría ganancias electorales de hacer el sistema educativo más comprensivo. Pero, en cambio, el gobierno socialista sí podía perder el voto de los profesores, muy importante para el PS, si seguía adelante con el informe Legrand.

Los profesores tenían fuertes relaciones con el PS y constituían un apoyo electoral muy importante para este partido (eran una *constituency* tradicional del PS en materia de educación). Esto ya lo hemos visto al tratar el tema de la educación privada. Únicamente me gustaría añadir que para la mayoría de los entrevistados es evidente la relación entre el partido socialista y las organizaciones sindicales de profesores, relación en dos sentidos: el partido socialista está directamente implicado en estas organizaciones, sus líderes y sus miembros

[33] Encuesta Sofres (mayo de 1985).

frecuentemente son los mismos, y el profesorado constituye un apoyo electoral importante de los socialistas. Phillipe Barret señala que "los socialistas están muy presentes en el mundo educativo, en particular a través de las organizaciones sindicales"; además, señala el entrevistado, "el cuerpo docente es una parte muy importante del electorado socialista". Para los socialistas, continúa este entrevistado, tener una buena relación con las organizaciones sindicales de profesores llega a ser una obsesión. La política educativa se comprende si aparte de tener en cuenta el componente ideológico se tiene en cuenta el sindical[34]. Claude Blondel constata la presión que los sindicatos de profesores ejercían en el gobierno del PS y la "sensibilidad" a sus demandas que tenía el gobierno, en especial en el periodo que él vivió más de cerca, el de Mauroy-Savary[35].

Para la cuestión de la comprensividad hay que añadir una matización. Los profesores más opuestos a esta medida eran los de secundaria. Antes de que los socialistas llegaran al poder, e históricamente, la FEN era el sindicato de profesores más importante. Este sindicato mantenía lazos estrechos con el PS, como hemos visto. La FEN en realidad era un gran sindicato que agrupaba a casi todos los sindicatos de profesores. Estaba compuesto sobre todo por dos grandes sindicatos: el SNI (*Syndicat National des Instituteurs*), que representaba a los profesores de primaria y el SNES (*Syndicat National des Enseignants de Second degré*), que representaba a los profesores de secundaria. Al principio, el sindicato con más fuerza era el de los profesores de primaria y lo era cuando los socialistas llegaron al poder. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo este sindicato fue debilitándose y por el contrario el de profesores de secundaria fue tomando fuerza[36].

---

[34] Entrevista a Phillipe Barret.

[35] Entrevista a Claude Blondel.

[36] El panorama sindical poco a poco fue cambiando y de hecho en 1992 el SNES fue expulsado de la FEN y entró a formar parte de uno rival que había sido recientemente creado, la *Fédération Syndicale Unitaire* (FSU). A partir de ese momento la FEN ya no era el sindicato de profesores más importante, sino que tanto FEN como FSU se disputaban ese lugar. La FEN se convirtió en un

La FEN, como conjunto de sindicatos de profesores, tiene por principal misión y objetivo la defensa del profesorado[37]. Es, por lo tanto, más fuerte su objetivo de defender al profesorado que cualquier objetivo sobre un modelo determinado de política educativa. Sin embargo, estos objetivos pueden estar en muchos casos relacionados; es decir, pueden defender determinadas posiciones en política educativa precisamente por su interés en la defensa del profesorado.

La FEN tiene por objetivo, entre otros, la defensa de la educación pública, tal y como está recogido en sus propios estatutos. Ya hemos tratado ampliamente esta cuestión al analizar el proyecto Savary. Este objetivo es compartido por todos los integrantes de la FEN. Sin embargo, la FEN adopta una posición que no siempre es unitaria. Ante otras cuestiones principalmente relacionadas con la estructura del sistema educativo, de la secundaria, los dos principales sindicatos de profesores, los de primaria, el SNI, y los de secundaria, el SNES, deferían en sus objetivos. Los de primaria querían una educación secundaria con la mayor parte comprensiva en la que ellos como profesores de materias "comunes" tuvieran un mayor papel[38]. Sin embargo, los de secundaria no es que no fueran favorables a la expansión de la comprensividad, sino que tenían miedo de la comprensividad sin condiciones porque eso implicaba dos cosas: que podían verse desplazados por los profesores de primaria y que, aunque no fuera así, tenían que dar asignaturas menos específicas a todos los estudiantes y no a una minoría "más selecta" que había elegido ese tipo de educación (esto era evidente en las ramas más académicas de educación).

El miedo de los socialistas a que esta medida supusiera un coste político les llevó a no adoptarla. La mayoría de las

---

sindicato de profesores de primaria fundamentalmente, sin embargo aunque en la FSU predominaban los de secundaria, los de primaria no constituían un grupo irrelevante. Véase para una historia de los sindicatos de profesores en Francia: Mouriaux (1996), Ambler (1985b; 1995) y Geay (1997).

[37] Véase Aubert et al. (1985) para un desarrollo de los objetivos de la FEN.

[38] De hecho, la posición tradicional del PS recogía este objetivo del SNI.

entrevistas confirman que el PS tenía en cuenta en sus cálculos electorales y políticos a los profesores a la hora de tomar decisiones de política educativa, en concreto respecto a la estructura de la educación obligatoria. El propio Louis Legrand cuenta cómo la influencia de los profesores de secundaria, del SNES, en el PS y en el MEN tuvo como resultado que su reforma de los *collèges* para hacerlos más comprensivos no fuera puesta en práctica y cómo la influencia de éstos hizo que no se realizaran medidas en este sentido más adelante, sobre todo inmediatamente con la llegada de Chevènement al Ministerio[39].

En septiembre de 1984 se realizó un encuesta a profesores de primaria y secundaria[40]. La mayoría de los profesores se oponía al *collège unique* (educación común hasta los 15 años): exactamente el 55% de estos tenía una visión opuesta y el 40% una visión favorable al *collège unique* El 54% de los profesores que votaban al PS se oponía a la comprensividad en el *collège*. Los profesores que pertenecían a la FEN se dividían casi a partes iguales entre los que eran favorables (el 49%) y los que eran contrarios (el 47%). En estas cifras de la FEN se refleja que esta federación está formada en su mayoría por el SNI (profesores de primaria).

No teniendo relación con la comprensividad, pero sí con la estructura y tamaño del sistema educativo, cuando Chevènement fue nombrado Ministro de educación, al poco tiempo de entrar a desempeñar este cargo, lanzó un objetivo expansionista que fue bien acogido por la opinión pública. El objetivo, recordemos, era que para el año 2.000 el 80% de los alumnos de un grupo de edad alcanzarían el nivel de *baccalauréat*. El 56% de los franceses pensaba que este objetivo era bueno, mientras que el 37% que no lo era. Además, junto a este objetivo expansionista Chevènement creó los *baccalauréats* profesionales. La opinión pública se mostraba unánime en su apoyo a esta reforma: el 75% pensaban

[39] Entrevista a Louis Legrand. Esto es confirmado por Jean-Paul Costa y por Catherine Moisan, entre otros. Véase, además, en Barreau et al. (1998) la parte escrita por Legrand.

[40] Encuesta Sofres (septiembre de 1984) a profesores de primaria y secundaria.

que era una reforma muy buena, mientras que sólo el 8% pensaba que no lo era[41]. La política de Chevènement no se enfrentó ni a la opinión pública ni a resistencias particulares.

1.2.1. La educación compensatoria: otro ejemplo de la oposición de los profesores

Vimos en el capítulo segundo que la política de educación compensatoria (ZEPs) que comenzó Savary se abandonó posteriormente. Vimos también en el capítulo cuarto que el PS defendía, por lo menos desde los años setenta, una política educativa compensatoria: que se diera más a quien menos tuviera[42].

Esta cuestión de la educación compensatoria, al igual que la comprensividad de la educación, tampoco era visible, aunque la opinión pública en principio no era favorable a que las escuelas recibieran diferentes recursos. Levantó la oposición, de nuevo, de los profesores, en especial de los del SNES. Estos profesores no estaban a favor de que se detrajeran recursos de unas escuelas para compensar a otras. Este es otro caso en el que el gobierno francés no quiso un enfrentamiento con los sindicatos de profesores intentando evitar el consecuente coste político.

Savary se encontró una sociedad en contra de la discriminación positiva que suponían las ZEPs, los programas de educación compensatoria que él desarrolló pero que luego fueron abandonados[43]. La sociedad francesa estaba más a favor de una igualdad en el sentido literal "dar a todos lo mismo", y no acepaban "dar más a quien más lo necesita". A Savary le costó poner en práctica esta política compensatoria. En palabras de Bernard Toulemonde: "Nuestros conciudadanos, los franceses, y

[41] Encuesta Sofres (diciembre de 1985) de SIG.

[42] Esta postura del PS estuvo influida por el sindicato de profesores SGEN-CFDT, quien a su vez se inspiró en las experiencias del partido laborista británico. Véase Robert (1993) y Peignard y Van Zanten (1998:69).

[43] Según la mayoría de los entrevistados.

en particular los de izquierdas, creen en la igualdad, pero en la igualdad formal, es decir, se piensa que se ha creado igualdad cuando se ha dado lo mismo a todos. Alain Savary les explicó que la gente no era igual, que había desigualdades de origen, y por lo tanto que había que compensar esas desigualdades de origen dando más al que más lo necesitara. Fue difícil que la gente aceptara esto"[44]. De hecho una encuesta realizada poco después de que los socialistas dejaran el gobierno en 1993 alumbra este punto, aunque años después de que Savary pusiera en práctica las ZEPs. El 54% de los franceses pensaba que era mejor dar a todos los centros los mismos recursos financieros que repartir los recursos dando más a los centros de las zonas más deprimidas, opinión que expresaban por el contrario el 45% de los franceses[45]. Catherine Moisan, asesora de Savary precisamente para la cuestión de las ZEPs, ratifica lo anterior y señala que uno de los problemas que ha tenido esta política después de Savary es que el concepto de discriminación positiva no es del todo aceptado por la opinión pública[46].

Sin embargo, la verdadera oposición a este tipo de política vino por parte de los profesores. Los profesores de secundaria (fundamentalmente los del SNES) estaban en contra de la política de ZEPs que intentó implantar Savary, se oponían a que unos centros recibieran más recursos que otros, medida que, por el contrario, satisfacía más a los profesores de primaria. Únicamente el sindicato CFDT, la SGEN-CFDT, que estaba fuera de la FEN, era partidario de la política de ZEPs[47].

De nuevo, el coste electoral que suponía realizar una medida en contra de los deseos de los profesores, o por lo menos de un sector muy importante y poderoso de los mismos, llevó al

[44] Entrevista a Bernard Toulemonde.

[45] Encuesta SCP (junio de 1993) de SIG.

[46] Entrevista a Catherine Moisan. Básicamente a Moisan le parece que los socialistas franceses no hacen nada en política educativa que sea mal percibido por las clases medias.

[47] Entrevista a Catherine Moisan y a Bernard Toulemonde.

gobierno socialista a no desarrollar los programas de educación compensatoria.

1.3. El fracaso de la democratización de las grandes écoles: opinión pública y estudiantes de grandes écoles

Por democratización de las *grandes écoles* me refiero a los mecanismos y las segundas oportunidades de acceso, así como a las becas en las *grandes écoles.* Hemos visto en los capítulos tercero y cuarto que la preferencia inicial del PS de "unificación" de universidades y *grandes écoles* no se llevó a cabo. Que, para empezar, en el propio proyecto de Ley de educación superior en 1983 se destacaba que había diferentes tipos de establecimientos, que no habría selección en las universidades pero sí en las *grandes écoles* y que la "aproximación" de estos dos tipos de establecimientos vendría en forma de pasarelas. En la Ley de educación superior de 1983 se estableció que mientras que no habría selección para entrar a la universidad sí que la habría para entrar a las *grandes écoles* e instituciones similares. Además, la aproximación de los dos tipos de establecimientos de educación superior tomó la forma de intercambio de profesorado y algún aspecto insignificante más. Por otro lado, también hemos visto que las becas en las *grandes écoles* eran muy escasas y que en la época socialista no se fomentaron.

Esta cuestión de las *grandes écoles* no llegó a ser visible porque, al contrario que con el proyecto Savary, el propio proyecto de educación superior de 1983 ya no contenía determinadas medidas como la "unificación de la universidad y de las *grandes écoles"* o, por lo menos, la democratización de estas últimas, que eran reivindicaciones históricas socialistas. Sí que podía llegar a ser una cuestión visible. La opinión pública aceptaba, y de hecho apoyaba, la dualidad del sistema de educación superior francés, universidad de masas por un lado y *grandes écoles* selectas y prestigiosas por otro. Por ejemplo, en julio de 1982, el 81% de los franceses declaró que aceptaba el

sistema dual de universidades y *grandes écoles*[48]. De hecho, una de las razones que pesaron para que Savary no llevara más lejos su proyecto de unificación de las *grandes écoles* y las universidades fue tener a la opinión pública en contra. Según el director del gabinete del Ministro, Jean-Paul Costa, en ese momento se manejaron encuestas, la unificación entre las *grandes écoles* y la universidades se encontró con muchas resistencias, para empezar de la opinión pública[49].

Además, los estudiantes de las *grandes écoles* y los ex-estudiantes de estas instituciones supusieron una fuerte oposición al desarrollo de estas medidas. Según Antoine Prost los estudiantes de las *grandes écoles* suponían una oposición importante a este tipo de medidas. Pero no sólo los estudiantes de estas instituciones, los antiguos alumnos, que hoy en día son las élites del país, eran muy poderosos y hubieran bloqueado cualquier intento de acabar con las *grandes écoles*[50]. Alain Bergounioux también realiza un argumento similar[51]. Estos estudiantes, y sobre todo los ex-estudiantes, ahora las principales élites del país, tenían mucho poder y eran firmes defensores del sistema elitista de *grandes écoles* tal cual estaba. El miedo del gobierno socialista a la oposición de estos grupos, y a la de la opinión pública que le supusiera un coste político, hizo que esta reivindicación socialista, salvo en alguna declaración inicial, apenas fuera desarrollada.

[48] Encuesta IFOP (julio de 1982).
[49] Entrevista a Jean-Paul Costa.
[50] Entrevista a Antoine Prost.
[51] Entrevista a Alain Bergounioux.

2. Los constreñimientos electorales de la política educativa socialista en España

2.1. La LODE: una batalla por la opinión pública

2.1.1. Las resistencias a la LODE y la polarización de la opinión pública

En el capítulo cuarto quedó claro que el tema de la educación privada había sido un tema muy controvertido en la historia española. La izquierda había defendido tradicionalmente la educación pública y la derecha la privada. Desde los años setenta los centros privados recibían subvenciones del Estado sin apenas ningún control. La educación privada era discriminatoria (había que pagarla y el acceso dependía del libre albedrío de la escuela) a pesar de que estaba subvencionada. El PSOE originalmente defendía la escuela pública sin paliativos y estaba en contra de las subvenciones a las escuelas privadas. Sin embargo, progresivamente, y de forma evidente a finales de los años setenta, su postura empezó a cambiar en este tema. Admitía las subvenciones a la educación privada pero a cambio de que esta educación estuviera controlada por el Estado. Este cambio respondió principalmente a un factor: el artículo 27 de la Constitución de 1978 obligaba al Estado a subvencionar a los centros privados que lo solicitaran, siempre que éstos cumplieran unos determinados requisitos[52]. El PSOE en esta época pensaba que tenía posibilidad de gobernar, centró el ataque a la LOECE en su inconstitucionalidad y de hecho pensaba que lo mejor que se podía hacer era plantear medidas diferentes a la defensa sin paliativos de la educación pública y que cumplieran con la

[52] Este artículo de la Constitución se explica, tal y como vimos en el capítulo cuarto, por dar solución a un problema histórico que había supuesto un enfrentamiento tradicional entre la izquierda y la derecha. A ello se le unía la situación de la educación en España: la falta de oferta pública principalmente en secundaria donde la privada tenía mucho peso y la existencia desde principios de los setenta de subvenciones a la educación privada que difícilmente podían suprimirse.

Constitución. En los últimos años de oposición se dio un último paso: se ligaron las subvenciones a la educación privada a que ésta respondiera, como la pública, a objetivos de igualdad. Esta transformación fue evidente en el programa electoral de 1982.

Un partido que quería optar por el gobierno no podía presentarse ante el electorado con medidas radicales impopulares para sectores significativos del mismo, tales como la retirada de subvenciones a la educación privada[53]. En la campaña electoral de 1982 precisamente este tema fue objeto de una gran confrontación electoral. La derecha, fundamentalmente AP, acusaba al PSOE de querer retirar las subvenciones a los colegios privados y, en definitiva, de acabar con ellos si llegaban al gobierno. Esto forzó a Felipe González a comprometerse públicamente a que el PSOE no retiraría las subvenciones si llegaba al gobierno ni tenía intención de acabar con la escuela privada[54]. En ese momento no se consultaron directamente encuestas de opinión, pero la cuestión educativa sí que tuvo un papel electoral[55].

A pesar de haber dado el paso de una concepción "pública" de la educación a una más matizada e inclusiva de la educación privada, el nuevo gobierno socialista tras las elecciones de 1982 se dio cuenta de que la cuestión educativa, el desarrollo de la LODE que planteaba en su programa electoral, podía tener resistencias muy importantes. Por un lado, a pesar de la Constitución, gran parte de la opinión pública (sobre todo los votantes socialistas y de izquierdas) y el propio partido y los sectores tradicionalmente relacionados con el mismo, como los profesores, defendían la educación pública y su preponderancia sobre la privada. La medida de no sólo continuar con las subvenciones sino incluso, llegado el caso, aumentarlas podía no ser bien recibida (la LODE defendía la educación obligatoria *gratuita*, tanto en centros públicos como privados subvencionados, con el correspondiente

[53] Entrevista a José Torreblanca: "(E)ntre el 79 y el 82 se pensó que era muy probable que pudiéramos ganar, entonces ya no pod(íamos) sacar las banderas rojas".

[54] *El País*, 1 de octubre de 1982.

[55] Entrevista a José María Maravall.

coste en subvenciones que eso llevaba consigo). Por otro lado, los sectores enfrentados al gobierno por esta cuestión, los centros privados, la Iglesia y la oposición política harían todo lo posible para intentar que la Ley fracasara (de hecho así fue, estos grupos se enfrentaron frontalmente a la Ley culpándola de atentar contra la libertad de enseñanza –y era cierto que los españoles no admitirían un atentado a la libertad de enseñanza).

Una encuesta de junio de 1982[56] mostraba que los españoles estaban divididos en su opinión sobre quién debía proporcionar el servicio educativo, el Estado, el sector privado o ambos. El 52% de los españoles prefería que lo proporcionara el Estado, mientras que el 46% prefería que fueran el Estado y el sector privado los que proporcionaran la educación. Únicamente cerca del 2% de la población prefería que fuera el sector privado el único que ofreciera el servicio educativo. La tabla 5.5 muestra la opinión, por intención de voto en las elecciones de 1982, sobre quién debería proporcionar el servicio educativo en junio de 1982.

La opinión de los votantes socialistas estaba también muy dividida. Un 55,8% de las personas que tenían intención de votar al PSOE estaba a favor de que fuera sólo el Estado el que proporcionara el servicio educativo, mientras que un 42,2% prefería que fueran el Estado y el sector privado los que lo proporcionaran. Un 74,5% de las personas de izquierdas preferían que sólo el Estado proporcionara la educación. Las personas de centro-izquierda estaban mucho más divididas que las de izquierda: el 54,9% de los de centro-izquierda preferían que fuera el Estado el único que proveyera la educación. El 63,4% de los trabajadores manuales no cualificados y el 59,6% de los

[56] Estudio 1.318 del CIS (junio de 1982). Un resumen de esta encuesta apareció en *El País* el 21 de septiembre de 1982. El Apéndice II muestra un listado y descripción de las encuestas utilizadas para el caso español.

Tabla 5.5. ¿Quién debe proporcionar el servicio educativo? Porcentaje según intención de voto (Junio de 1982)

	CD/AP	UCD	PSOE	PCE	PNV	CiU	Todos
Estado	39,8% (74)	49% (151)	55,8% (431)	74% (77)	9,7% (3)	25,8% (8)	51,9% (744)
Estado/S. Privado	57,5% (107)	50% (154)	42,2% (326)	25% (26)	90,3% (28)	74,2% (23)	46,3% (664)
Sector privado	2,7% (5)	1% (3)	2,1% 816)	1% (1)	0% (0)	0% (0)	1,7% (25)
Total	100% (186)	100% (308)	100% (773)	100% (104)	100% (31)	100% (31)	100% (1.433)

* Estudio 1.318 del CIS (junio de 1982). Entre paréntesis aparece el número de casos de cada casilla. Elaboración propia.

cualificados pensaban que el Estado era el único que debía proporcionar el servicio educativo[57].

El 57,5% de los que tenía intención de votar a CD/AP, el 50% a UCD, el 90,3% a PNV y el 74,2% a CiU pensaban que el servicio educativo lo debía proveer el Estado junto con el sector privado. El 52,2% de los de centro y el 60% de los de derecha así lo expresaban también. Los padres que llevaban a sus hijos (en particular a su primer hijo) a centros privados, tanto religiosos como no religiosos, estaban divididos, pero en su mayoría (más del 50%) preferían que fuera el Estado junto con las instituciones privadas las que proporcionaran el servicio educativo.

Los españoles en ese mismo momento se mostraban unánimes en que la educación obligatoria debía ser gratuita: el 96,2% de estos declaraban que sí que debía ser gratuita.

Respecto a los centros que debía financiar el Estado, la mayoría de los españoles, el 56%, se declaraba a favor de que el Estado financiara tanto los centros públicos como los privados[58]. Un porcentaje nada despreciable de españoles, el 35%, prefería que sólo se financiaran con fondos públicos los centros públicos y no los privados. La tabla 5.6 muestra la opinión, según la intención de voto en las elecciones del 82, sobre qué centros debe financiar el Estado en junio de 1982.

---

[57] La clase social la he medido por la ocupación. Esta encuesta, al igual que el resto de las analizadas para el caso español en este capítulo, presentaba unas categorías ocupacionales que se han reagrupado siguiendo la lógica del esquema de Golthorpe (Erikson y Golthorpe 1992) en: empresarios y profesionales, trabajadores no manuales, autónomos, trabajadores manuales cualificados y trabajadores manuales no cualificados. Agradezco a Javier García Polavieja su ayuda prestada en esta tarea.

[58] En este porcentaje estaban tanto los que declaraban que el Estado debía financiar todos los centros como los que querían que el Estado financiara tan sólo los centros estatales junto con los privados religiosos o querían que el Estado financiara sólo los centros estatales junto con los privados no religiosos. De todas formas, el 47% de los españoles prefería que se financiaran todos los centros públicos y privados.

Tabla 5.6. ¿Qué centros debe financiar el sector público? Porcentaje según intención de voto (Junio de 1982)

	CD/AP	UCD	PSOE	PCE	PNV	CiU	Todos
Estatales	28,3% (53)	31% (93)	43,5% (334)	59,4% (60)	15,6% (5)	32,1% (9)	39,2% (554)
Estatales/p. Religiosos	9,1% (17)	7% (21)	4,8% (37)	6,9% (7)	3,1% (1)	0% (0)	5,9% (83)
Estatales/p. no religiosos	3,7% (7)	4,3% (13)	3,7% (28)	1% (1)	0% (0)	7,1% (2)	3,6% (51)
Todos	58,8% (110)	57,7% (173)	48% (368)	32,7% (33)	82,3% (26)	60,7% (17)	51,4% (727)
Total	100% (187)	100% (300)	100% (767)	100% (101)	100% (32)	100% (28)	100% (1.415)

* Estudio 1.318 del CIS (junio de 1982). Entre paréntesis aparece el número de casos de cada casilla. Elaboración propia.

Los votantes del PSOE estaban muy divididos en torno a la cuestión de los centros que debía financiar el Estado. Un mayor porcentaje de estos votantes, el 48%, prefería que se financiara toda la educación. Un 43,5% de éstos prefería, sin embargo, que el Estado sólo financiara centros estatales. El 59,1% de los de izquierdas estaba a favor de que el Estado sólo financiara la educación pública. Los de centro-izquierda estaban divididos en torno a esta cuestión: un 45,1% pensaban que el Estado sólo debía financiar a los centros públicos y un 46,2% que a todos los centros. El 64% de los no creyentes creía que el Estado sólo debía financiar a los centros públicos. El 50,9% de los trabajadores manuales no cualificados y el 51,9% de los cualificados pensaba que el Estado debía financiar a todo tipo de centros.

El 58,8% de los votantes de CD/AP, el 57,7% de los de UCD, el 81,3% de los del PNV y el 60,7% de los de CiU preferían que se financiara todo tipo de enseñanza. El 57,2% de las personas de centro y el 66,2% de las de derecha estaban a favor de que se financiara tanto los centros públicos como los privados. El 57,1% de los católicos practicantes y el 50% de los católicos no practicantes prefería que el Estado financiara la educación privada. Las personas que llevaban a sus hijos (a su primer hijo) a centros privados, e incluso, los que llevaban a sus hijos a los centros públicos, eran mayoritariamente favorables a que el Estado financiara todo tipo de centros: así lo expresaban el 67,9% de los que tenían hijos en centros privados religiosos y el 66,9% de los que los tenían en centros privados no religiosos.

En febrero de 1983[59], la mayoría de los españoles, el 56,8%, creía que el Estado debía sobre todo financiar a las escuelas públicas, mientras que únicamente el 29% pensaba que debía financiar por igual todos los centros. La tabla 5.7 muestra la opinión, según intención de voto, sobre el grado en que el Estado debe financiar a los centros públicos y privados en febrero de 1983.

[59] Estudio 1.341 del CIS (febrero de 1983).

Tabla 5.7. El Estado debe financiar... Porcentaje según voto en octubre de 1982 (Febrero de 1983)

	CD/AP	UCD	CDS	PSOE	PCE	PNV	CiU	Todos
A todos los centros por igual	52,1% (149)	50% (46)	38,5% (10)	25,8% (240)	14,6% (7)	87,1% (27)	48,9% (23)	34,3% (502)
Sólo a los centros públicos	49,7% (137)	50% (46)	61,5% (16)	74,2% (692)	85,4% (41)	12,9% (4)	51,1% (24)	65,7% (960)
Total	100% (286)	100% (92)	100% (26)	100% (932)	100% (48)	100% (31)	100% (47)	100% (1.462)

* Estudio 1.341 del CIS (febrero de 1983). Entre paréntesis aparece el número de casos de cada casilla. Elaboración propia.

Los que habían votado por el PSOE en las elecciones de octubre de 1982 preferían que el Estado financiara sobre todo a los centros públicos más que a todos los centros, públicos y privados, por igual (un 74% de estos votantes preferían que el Estado financiara sobre todo a los centros públicos, mientras que un 25,8% preferían que financiara a todos los centros por igual). El 79% de los de izquierda y el 55,4% de los de centro pensaban que el Estado debía sólo financiar a los centros públicos. Casi un 70% de los trabajadores manuales prefería que antes que nada el Estado financiara las escuelas públicas, más que financiara por igual a las públicas y a las privadas.

El 52,1% de los votantes de AP/PDP, de los que le votaron en 1982, y el 87,1% de los del PNV pensaban que se debía financiar a todos los centros por igual. El 51,7% de los de centro-derecha y el 53,9% de los de derecha así lo pensaban también.

En junio de 1983[60], la mayoría de los españoles prefería que se regulara la concesión de las ayudas públicas a los centros privados, es decir, que los centros privados que obtuvieran subvenciones se sometieran a una serie de normas (sin especificar en la pregunta). Exactamente un 56,6% de los españoles prefería que los centros privados que recibieran subvenciones se sometieran a determinadas normas, porcentaje que contrastaba con el 19,6% que prefería que estos centros subvencionados dispusieran libremente de las ayudas estatales sin someterse a ningún control.

Los votantes del PSOE claramente estaban a favor de que los centros privados se sometieran a las normas del Estado cuando éste les concediese una subvención. Lo pensaba así el 81,5% de los votantes del PSOE, mientras que el 18,5% pensaba por el contrario que los centros privados subvencionados podían disponer libremente de las ayudas públicas. Los trabajadores manuales también se inclinaban mayoritariamente hacia el control de los centros privados (más de un 77% de éstos lo pensaba).

El 70% de los votantes del PNV, de los que le votaron en 1982, pensaba que los centros privados que recibían ayuda pública

[60] Estudio 1.360 del CIS (junio de 1983).

debían disponer libremente de esa ayuda. Los votantes del resto de los partidos políticos, e independientemente de la ideología o de la religión, pensaban que lo mejor era que los centros privados se sometieran a determinadas normas.

Por tanto, la opinión pública, sobre todo socialista y de izquierdas, podía suponer una resistencia a la LODE. Si bien mayoritariamente se aceptaban las subvenciones a la educación privada, se prefería que se atendiera en mayor medida a la educación pública. En todo caso, la opinión aparece siempre muy polarizada.

Por otro lado, el partido podía ser una resistencia a la LODE. A pesar de la Constitución, del cambio de orientación del PSOE en este tema, el partido, en concreto un amplio sector del grupo federal de educación[61], conservaba una concepción más democrática y participativa, fuertemente estatalista. En el partido había resistencias a las subvenciones a la educación privada, se quería por todos los medios disminuirlas y, sobre todo, no aumentarlas[62]. Para intentar dar el mínimo dinero a la educación privada se creía que era mejor subvencionar parte del precio de la educación privada, dejando que el resto lo pagaran las familias, y que así habría más dinero para atender a la educación pública. La postura de la LODE, de Maravall, era que había que ofrecer la educación obligatoria en los centros concertados de forma gratuita, para que no hubiera una discriminación en el acceso a esos centros de alumnos de familias que no pudieran pagar la cantidad que se les pedía, y por ello asegurar que las subvenciones cubrieran el precio y coste total de este tipo de educación. Además, debía regular la concesión de estas subvenciones para que los centros privados respetaran el principio de igualdad en la educación (por ejemplo, en los criterios de admisión de alumnos).

---

[61] Originalmente el grupo de educación del PSOE estaba compuesto por, aparte del propio José María Maravall y de José Torreblanca que estaban en el Ministerio, por Luis Gómez Llorente, Mariano Pérez Galán, Victorino Mayoral, Manuel Gracia y, aunque con menos frecuencia, Marta Mata (entrevista a Manuel Gracia).

[62] Entrevista a José Torreblanca.

En el propio Consejo de Ministros también había resistencias parecidas. La principal confrontación en este sentido la protagonizaron José María Maravall y Miguel Boyer, Ministro de Economía y Hacienda de 1982 a 1985. Los motivos de oposición de Boyer a determinados aspectos de la política educativa, en especial a la LODE, no derivaban únicamente de razones económicas, presupuestarias, de contención del déficit público, sino que reflejaban su discrepancia con una determinada forma de diseñar la política educativa[63]. Boyer defendía respecto a la LODE que se diera el menor volumen de subvenciones que fuera posible, lo que implicaba que las familias debían asumir parte del coste de la educación concertada. En el Consejo de Ministros Felipe González tendía a dar la razón en muchos temas a Boyer. En el caso de la LODE esto no fue así, se impuso la idea de Maravall que fue la que luego se plasmó en la Ley[64].

Profundamente relacionados con el partido, los profesores podían suponer una resistencia a la LODE. Casi desde el origen de este partido los profesores han jugado un papel relevante en dos direcciones: por un lado, en la definición de la orientación del partido en educación; por otro lado, en su presencia tanto entre los dirigentes, entre los militantes, como entre los apoyos electorales. Además, uno de los sindicatos de profesores más importante, FETE, está dentro de UGT, y otro tipo de movimientos de profesores, en especial los MRP, están relacionados con el PSOE.

Históricamente los profesores han estado relacionados con el PSOE. Ya he comentado en el capítulo cuarto la relación entre Institución Libre de Enseñanza y PSOE desde el mismo origen de este partido hasta la dictadura. Muchos líderes socialistas eran ellos mismos profesores y el PSOE contaba con mucho apoyo entre este grupo profesional. También hemos visto en el capítulo cuarto cómo grupos de profesores como los del Colegio de Doctores y Licenciados y los Movimientos de Renovación Pedagógica, en especial los catalanes, estaban muy relacionados con el PSOE. Constituían un fuerte apoyo de este partido e,

[63] Entrevista a José María Maravall.
[64] Entrevista a José María Maravall y a Alfredo Pérez Rubalcaba.

incluso, definían los objetivos del PSOE en materia de educación. En la época de transición democrática, justo antes de que los socialistas llegaran al gobierno, la FETE y el PSOE colaboraron muy estrechamente en la oposición a la UCD.

Un estudio del CIS de 1984 a profesores de educación pública me ha brindado la oportunidad de analizar sus orientaciones políticas[65]. En este estudio se pregunta por el partido votado en 1982. Casi el 34% de los profesores de centros públicos votó a los socialistas en 1982. Esto significa que, teniendo en cuenta que el 33,5% de estos profesores no contestaron a esta pregunta, el 56% de los profesores que se pronunció votó al PSOE en 1982. La distancia con el segundo partido más votado por los profesores era abrumadora. Únicamente el 9,9% de los profesores recordaba haber votado a AP/PDP. Los profesores se declaraban de izquierdas, según la gran mayoría abrumadora de estos. El 57,7% de los profesores de centros públicos se declaraba de izquierdas (teniendo en cuenta que el 27% declaraba que no sabía o no contestaba). Sobre todo se declaraban de centro-izquierda (un 39%).

Si atendemos a las ocupaciones de los parlamentarios socalistas, lo cierto es que los profesores constituían un grupo muy relevante. En 1977 el 20,7% de los parlamentarios socialistas era profesor (el 77,9% de universidad); en 1982 el 23,5% (el 11,9% de universidad) y en 1993 el 32% (el 14,2% de universidad). Sin duda ésta era una de las profesiones más comunes de los parlamentarios socialistas (Gangas 1995:154).

El discurso de FETE en materia de educación e igualdad en la época anterior a 1982 no era muy diferente al discurso del PSOE en esas mismas fechas. Tanto en el V Congreso de FETE-UGT de 1976[66], como en el VI Congreso federal de FETE-UGT de 1978[67],

[65] Estudio 1.426 del CIS (septiembre/octubre de 1984) a profesores no universitarios de educación pública. Desgraciadamente no se incluyen los profesores de educación privada lo que hace que estos resultados no puedan generalizarse al total de los profesores. No incluye tampoco a los profesores de universidad.

[66] Cádiz (FETE-UGT 1976).

[67] Santiago de Compostela, del 23 al 26 de marzo de 1978.

como en el VII Congreso federal de FETE-UGT de 1980[68] se defendían objetivos similares a los que en la época defendía el partido socialista. Hay que destacar que FETE defendía los intereses de todos los profesores, tanto de la educación pública como de la educación privada. Por ello, aunque defendía la primacía de la educación pública, una educación pública que luchara contra la discriminación social, sobre la privada, no quería que desaparecieran las subvenciones a la educación privada[69]. Proponía, por ejemplo, que en vez se prohibiera a estas escuelas que recibían subvenciones que tuvieran ideario propio.

Por tanto, el partido y los profesores podían suponer una resistencia importante a la LODE.

Por otro lado, la competencia partidista, sobre todo por la derecha, que podía utilizar el conflicto a su favor, no era muy importante. Al principio de los ochenta, cuando el PSOE llegó al poder, la democracia era nueva en España desde hacía pocos años. El sistema de partidos actual fue creado con ella. Al principio de la década de los ochenta, el PSOE tenía básicamente como competencia por la derecha a la UCD, que poco a poco se fue desintegrando y disolviendo, y a AP (que luego sería el PP), partido que por su relación con el régimen franquista anterior y la ideología conservadora tan marcada no suponía una competencia muy clara para el PSOE[70]. Respecto a la competencia por la izquierda, el PSOE tenía principalmente al PCE, que luego sería el principal partido dentro de la coalición IU, y que nunca supuso una amenaza clara tampoco. En España, según la tabla 4.1 presentada en el capítulo cuatro, en 1982 el PSOE consiguió un 48,4% de los votos, el PCE un 4,1%, AP un 26,2% y UCD un 7,1%. El resto de partidos consiguió un 9,5% de los votos. La

[68] Madrid, del 5 al 8 de diciembre de 1980.

[69] Argumento realizado por muchos entrevistados.

[70] Más adelante, cuando este partido cambió al final de la década de los ochenta, sí que ha supuesto una amenaza y, de hecho, a principios del año 2.000 este partido ha logrado la mayoría absoluta para su gobierno.

competencia por parte de otros partidos a la que hacía frente el PSOE no fue intensa hasta principios de los noventa[71].

La excepción a esta escasa competencia partidista era la postura de los partidos nacionalistas, cuya importancia hemos destacado en el capítulo cuarto. Los partidos nacionalistas, sobre todo el PNV, junto con AP y CDS sí que suponían una fuerza opositora relevante que podía politizar el conflicto.

Además, la LODE se enfrentaba a una fuerte oposición de la Iglesia y de los grupos relacionados con los centros privados. Este tipo de organizaciones sí que constituían una fuerte resistencia a los planes del gobierno. Dada la importancia de la educación privada antes de la etapa socialista, la Iglesia y estos grupos en defensa de la educación privada eran unos grupos muy poderosos. De hecho, hubo frecuentes manifestaciones promovidas por la oposición política, los centros privados y la Iglesia. En 1983 y 1984 se sucedieron continuas manifestaciones de los defensores de los centros privados, principalmente de grupos religiosos y frecuentemente avivados e, incluso, instigados por la oposición política[72].

2.1.2. Una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad

El gobierno socialista español trató de disminuir las resistencias a su política en los dos frentes: el partido, sectores tradicionalmente relacionados con el mismo, como los profesores, y los votantes, sobre todo socialistas y de izquierdas, en favor de

---

[71] Tras el desmoronamiento de la UCD y, más tarde, del CDS, por la derecha el PP se convirtió en una alternativa de gobierno y en una amenaza para los socialistas a partir de 1993, elecciones en las que este partido consiguió un 34,8% del voto, cuatro puntos por detrás del PSOE. IU, en otro nivel, experimentó un ascenso notable en las elecciones de 1989, en las que consiguió un 8,9% del voto.

[72] No voy a profundizar aquí en el desarrollo de la batalla de la LODE en la calle. Tan solo es de interés para el propósito de mi análisis constatar que hubo reacciones fuertes en contra de la política socialista por parte de estos grupos. Véase Hogan (1993) para una historia detallada de estos acontecimientos.

la educación pública, por un lado; por otro lado, el grueso de la opinión pública susceptible de ser convencida por la oposición política y los grupos opositores tales como la Iglesia y los defensores de los centros privados[73]. A los primeros no fue difícil convencerlos. Se apeló básicamente a que cualquier medida fuera de la Constitución era estéril -el ejemplo de la LOECE estaba sobre la mesa- aparte de peligrosa para la propia democracia como la historia había mostrado; a que dada la situación de la educación, y en particular de la educación privada, no era factible otra política; a que a pesar de esto se podía hacer una política de izquierdas basada en la igualdad entendida como no discriminación; a que la derecha, y la Iglesia, estaban politizando el conflicto y esta cuestión educativa podía convertirse en una derrota electoral. Una vez convencidos se les movilizó en favor de la Ley, para que así apoyaran al gobierno en la defensa de la misma en contra de la oposición y otras resistencias. Se les movilizó reafirmando el carácter de "izquierdas" de la Ley, de su lucha en contra de la discriminación, contra el privilegio, utilizando imágenes del pasado para recordar la identidad partidista, de izquierdas, socialista. Se les movilizó apelando a que la defensa de la Ley era una batalla electoral que la derecha podía ganar.

Respecto al partido y sectores afines lo importante fue convencerlos, que ante la opinión pública no aparecieran opuestos a la LODE. La batalla de la Ley fue una batalla en la opinión pública. No era tan importante la movilización del partido y los sectores afines, sino que apoyaran la estrategia del gobierno. De todas formas, la unidad del partido y la disciplina era una de las mayores preocupaciones organizativas de sus líderes en la década de los ochenta. Creían que el éxito electoral y la estabilidad gubernamental requerían una estricta disciplina de partido. Esto se debía a varias razones: la memoria de luchas faccionales pasadas, la atribución de las derrotas de las elecciones de 1977 y 1979 a

[73] La existencia de estas resistencias hace que el argumento de que una reciente transición a la democracia aumenta automáticamente las bases de apoyo a las reformas no se sostenga.

disputas entre facciones, y al colapso del gobierno y del partido de la UCD por este tipo de luchas (Maravall 1999:168). Según este autor, la estrategia "organizacional" fue utilizada por el gobierno en las situaciones difíciles. Se argumentaba a menudo que el partido debía apoyar al gobierno y que las luchas en su interior no debían asomar a la esfera pública. Emilio Lamo de Espinosa señala, en este sentido, y en especial para la política educativa, que "el apoyo que el Grupo Parlamentario Socialista brindaba en aquellos años al gobierno era total, total (...). Lo que el gobierno aprobaba y Felipe sancionaba, eso iba a misa y ahí tenías al partido como un bloque y el grupo parlamentario como un bloque detrás de ello"[74]. Además, el profesorado, articulado en sindicatos o en grupos tales como los MRP, no presentó una gran capacidad de articulación, de movilización, ni a favor de la política socialista ni en contra[75]. José María Maravall señala del papel de los profesores respecto a la LODE: "Una cosa muy curiosa es que el músculo político de estas organizaciones era bastante menor del que yo me esperaba. No tenían mucha capacidad. Y se había visto ya con el Estatuto de Centros Docentes, que el PSOE lo había visto como una gran triunfo, pero lo cierto es que la capacidad de movilización con la Ley del Estatuto de Centros Docentes había sido bastante menor del que cabía esperar"[76].

Una vez convencidos, y movilizados, estos sectores, la batalla era el grueso de la opinión pública, batalla que se libraba frente a la oposición política, la Iglesia y los grupos en defensa de la educación privada. Se sabía que el que tuviera a la opinión pública de su parte "ganaba". El gobierno socialista no quería perder en este área: la política educativa era prioritaria y además su fracaso podía tener serias consecuencias electorales. Las políticas sociales, entre ellas la educativa, le servían, o podían servir, al gobierno

[74] Entrevista a Emilio Lamo de Espinosa.

[75] La única excepción la constituyeron las movilizaciones de 1987 y 1988, donde fueron instigados por las centrales sindicales, principalmente UGT y CCOO, como parte de una estrategia más general de confrontación sindical con el gobierno socialista. De este aspecto tratará un apartado posterior sobre la LOGSE.

[76] Entrevista a José María Maravall.

socialista para compensar a su electorado por las muy impopulares medidas en política económica (Maravall 1999). Varios argumentos se utilizaron para convencer y movilizar a la opinión pública en favor de la LODE: primero, de nuevo se apeló a la Constitución: "la LODE es el desarrollo de la Constitución, es reflejo del 'consenso' ante el tema educativo que ha sido uno de los grandes conflictos de la historia de España y que la LODE va a arreglar". Se apeló a que la LODE era una Ley que reflejaba el consenso constitucional. Segundo, y siguiendo la misma lógica, la Ley no tenía que parecer una ley "meramente" socialista. Debía ser apoyada por otro grupo parlamentario, a ser posible uno que reflejara la derecha moderada y el "consenso" de la Constitución. Este papel lo cumplió CiU, que apoyó la LODE aunque el PSOE tenía la mayoría parlamentaria para aprobar la Ley de forma aislada. Tercero, de nuevo se argumentó mucho que la LODE era una ley en favor de la igualdad, en contra de la discriminación, y se apeló al pasado poco igualitario que la educación había tenido históricamente en España.

La batalla de la LODE fue una batalla que se libró claramente en la opinión pública. José María Maravall afirma con rotundidad que la LODE "era una batalla que había que librar en la opinión pública". Maravall cuenta cómo Fraga fue a verle a su despacho y le dijo refiriéndose a la LODE: "Lo que sí quiero decir es que ahí sí que nos jugamos a nuestro electorado, así que (...) vamos a dar una batalla campal diga lo que diga". Continúa Maravall: "Entonces dieron la batalla campal, y dieron la batalla campal agitando la bandera de la libertad de la libertad de enseñanza. Entonces entendí que la estrategia era una estrategia estrictamente política, que no tenía ya que ver con el contenido de la Ley, y entonces se trataba de diseñar una estrategia que fuera también política, desde la televisión (...). Frente a la libertad de enseñanza los temas de discriminación y de privilegio y de igualdad de oportunidades. Y entonces sí que se siguieron las encuestas de opinión con atención"[77].

[77] Entrevista a José María Maravall.

A continuación, veamos uno a uno, los argumentos que el gobierno socialista utilizó para convencer al partido y a la sociedad de la LODE.

a) La Constitución: historia conflictiva, situación educativa heredada y consenso

El gobierno socialista utilizó el argumento de la Constitución, de la conflictiva historia educativa española y de la situación educativa heredada para convencer a su partido, a los sectores afines y a los votantes recelosos de la educación privada, sobre la LODE. Las referencias a este argumento eran constantes. Este argumento contenía cuatro elementos: primero, alusiones a que la Constitución obligaba al Estado a financiar a los centros privados y cualquier medida que no lo reconociera no sería factible; segundo, referencias a que, además de inconstitucional, ir contra la Constitución y contra el pacto que alcanzó en educación podía poner en peligro la reciente democracia española; tercero, referencias a que la falta de plazas públicas escolares en los niveles de educación obligatoria hacía necesario contar con la oferta privada; y cuarto, referencias a que la existencia de subvenciones desde principios de los años setenta hacía muy difícil su supresión o disminución sustancial sin un conflicto político y social, que incluso podía desestabilizar la democracia.

Un buen ejemplo de este tipo de argumentos se encuentra en la primera comparecencia del Ministro de Educación, José María Maravall, en la sesión informativa de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso en 1983, en la que sienta las líneas fundamentales de acción de su Ministerio[78]. Al referirse a la reordenación de las relaciones entre el sistema educativo público y el sistema de centros no estatales subvencionados, el Ministro comenzó exponiendo la situación educativa y política española: la

[78] Discurso de José María Maravall, Ministro de educación, el 11 de febrero de 1983 en la sesión informativa de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados (pp. 269-71).

existencia de un sector privado muy importante y del artículo 27 de la Constitución que llegaba a un pacto sobre una cuestión, la educativa, conflictiva en la historia de España. Señalaba en su discurso: "Soy también consciente de que los centros no estatales cubren una proporción relevante de la escolarización en los niveles obligatorios".

En relación al aspecto preciso de la situación educativa heredada, poco antes, en diciembre de 1982, Maravall hacía unas declaraciones a la revista *El Socialista* enfatizando que la situación educativa heredada hacía necesario al sector privado en la modernización y regeneración educativa de España[79].

En su discurso de presentación del proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación, el Ministro de educación, desplegó de nuevo estos argumentos[80]. Expresaba en su discurso que "(l)a solución de este largo debate histórico sobre la educación, tan frecuentemente convertido en confrontación, debe basarse estrictamente en el tratamiento que nuestra Constitución hace del tema". El Ministro señalaba que no había sido posible ser más radical en la LODE (un modelo de escuela pública con ayudas puntuales del Estado por razones sociales a la educación privada); que si así hubiera sido no sólo el espíritu de compromiso de la Constitución se habría quebrado, sino que además "hubiera producido una quiebra respecto de la situación presente, con negativas consecuencias educativas y políticas". Más adelante señalaba: "A diferencia de otros momentos históricos[81], fuese de quien fuese la responsabilidad, el Proyecto de Ley reconoce lo ya existente, entre otras cosas porque los productos sociales son resultado de una larga historia que no cabe ignorar".

El gobierno socialista, con el apoyo del partido, utilizó el argumento de la Constitución y el consenso histórico sobre un

[79] *El Socialista*, nº 288, 15-21 de diciembre de 1982.

[80] Documento encontrado en el Archivo de José María Maravall.

[81] Tiene en mente, entre otros, a la II República. En otro momento alude, respecto a este momento histórico, a que "es cierto que el voluntarismo político de la reforma condujo a ignorar las resistencias a las que se enfrentaba. La polarización política de la sociedad española se expresaba en exclusiones mutuas y en la incompatibilidad de las políticas educativas".

tema conflictivo en la batalla por la opinión pública. En el propio discurso de Maravall hay continuas referencias a este tipo de argumento. De nuevo, en su primer discurso en el Congreso como Ministro de educación, señalaba[82]: "Vamos a tener oportunidad de debatir estas cuestiones próximamente. Quiero indicar mi disposición al diálogo constructivo. Hablaba antes de prioridades de política educativa, pero la regulación de estos temas debería reflejar un denominador común amplio y no en exclusiva la voluntad de la mayoría, por muy suficiente que ésta sea; un denominador común que prolongara el espíritu integrador de los artículos de la Constitución que he citado". Al presentar el Proyecto de la LODE ante el Congreso[83] el Ministro señalaba que "debemos recordar que la Constitución fue el resultado de un proceso cuya intención de elaborar un marco de convivencia duradero, independientemente del partido que estuviera en el poder". Maravall subrayaba que la LODE no era una política partidista, sino que reflejaba el consenso de la Constitución. Señalaba respecto de la LODE: "No refleja una concepción partidista, que hubiera podido dar lugar a un Proyecto centrado en torno a la oferta estatal de educación y a la escuela pública como modelo, reconociendo la iniciativa privada pero haciéndola funcionar en régimen de precios con tan sólo ocasionales ayudas del Estado por razones sociales". Finalizó su discurso señalando que "el Proyecto de Ley que presento hoy a Sus Señorías permite por tanto ordenar el sistema educativo español de acuerdo con el mandato constitucional. (...) Un Proyecto de Ley que debe ser de convivencia por las razones que lo orientan y definen, en la medida en que todos aceptemos el espíritu del compromiso constitucional (...). Estos principios no deberían ser virtudes de derecha o de izquierda (...)".

El discurso del gobierno y del partido socialista fue monolítico en este sentido. A lo largo de los debates tanto de la primera

---

[82] Discurso de José María Maravall, Ministro de educación, el 11 de febrero de 1983 en la sesión informativa de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados (pp. 269-71).

[83] Documento encontrado en el Archivo de José María Maravall.

comparecencia del Ministro de educación para explicar las líneas de actuación, como en el debate de la LODE en el Congreso de los Diputados, esto se reflejó bien. Se trataba de defender ante la opinión pública que la LODE no era una Ley partidista ni revanchista, sino que era el desarrollo de la Constitución y el consenso histórico sobre un tema conflictivo. Es un ejemplo muy claro el siguiente extracto del discurso de un diputado socialista en la sesión informativa de la Comisión de Educación y Cultura en 1983: "En temas tan trascendentes como son los de educación, es preciso pasar definitivamente del anatema al diálogo; pasar de la tentación de patrimonializar el artículo 27 de la Constitución, reduciéndolo a programa de partido político o erigiéndose en intérpretes excluyentes de su contenido, al acatamiento de la diversidad de sus posibles soluciones, en el entendimiento de que existe un Tribunal Constitucional capaz de sentenciar, en última instancia, como hemos tenido ocasión de comprobar ya en materia educativa. Los socialistas hemos defendido la superación, dentro del marco constitucional, de las antiguas confrontaciones entre los partidarios de la escuela laica frente a la escuela confesional y entre los partidarios de la escuela estatal y la escuela privada"[84].

En el debate de la LODE uno de los argumentos más recurrentes del grupo socialista fue la Constitución. Como señalaba un diputado del Grupo Socialista: "La LODE, señorías (...) es, desde la perspectiva del Grupo Socialista, una alternativa de desarrollo equilibrado de la pirámide de derechos y principios educativos previstos en la Constitución. *La LODE no es la alternativa socialista; la LODE es la alternativa de la Constitución.* Los socialistas hicimos nuestro plenamente, cuando se votó la Constitución, como programa y como alternativa, el contenido de su artículo 27, y eso es lo que se plasma en la LODE. (...) No es la LODE una Ley para la izquierda, es una Ley para la

[84] Sesión informativa del día 11 de febrero de 1983 en la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados, con asistencia del Ministro de Educación y Ciencia, excelentísimo señor don José María Maravall Herrero, pp. 283-4.

modernidad"[85]. Más adelante este diputado continuaba: "Espero que ustedes (dirigiéndose sobre todo al Grupo Popular) recorran el camino que el Grupo Socialista ha recorrido desde la escuela única, pública y gratuita hasta el artículo 27 de la Constitución. Espero que ustedes recorran el camino inverso y que no se queden enquistados en la reprivatización de la enseñanza, para que sea esta Ley, que es, a mucha honra, constitucional y socialista, también una Ley de la derecha española"[86].

b) Una política de izquierdas basada en la igualdad

Otro tipo de argumento que el gobierno utilizó para convencer, y movilizar, al partido, a sectores afines y votantes recelosos de la educación privada en favor de la LODE fue que, a pesar de la Constitución y de la herencia educativa, era posible hacer una política de izquierdas basada en la igualdad. Este argumento tenía dos aspectos: primero, las referencias a que la Ley era de izquierdas, progresista, heredera del liberalismo y del socialismo españoles; segundo, las referencias a que la Ley tenía por objetivo la igualdad, la lucha en contra de la discriminación, objetivo liberal y socialista.

En el capítulo cuarto ha quedado claro que el discurso del gobierno en política educativa era un discurso centrado en la igualdad. Además, este objetivo era un objetivo central de la socialdemocracia al estilo de la inglesa o sueca, con raíces en el liberalismo español desde la ILE y en el socialismo de antes de la dictadura. Hemos visto también, tanto en el capítulo segundo como en el capítulo cuatro, que todo el discurso de la LODE estaba basado en la no discriminación social en el acceso a los

[85] Debate de las enmiendas a la totalidad del proyecto de LODE en el pleno del Congreso de los Diputados el 11 de octubre de 1983, p.2998 (recogido en el Diario de sesiones, nº64).

[86] Debate de las enmiendas a la totalidad del proyecto de LODE en el pleno del Congreso de los Diputados el 11 de octubre de 1983, p.3001 (recogido en el Diario de sesiones, nº64).

centros concertados, en el objetivo de la igualdad en definitiva. No creo que sea preciso abundar mucho en ello. Tan sólo mostrar algunos ejemplos del discurso.

En una entrevista de Maravall concedida a *El Socialista* en diciembre de 1982 señalaba: "Nosotros ya hemos dicho que en 1983 pretendemos establecer la normativa con los centros subvencionados y de carácter semipúblico, en la medida en que se comprometan a prestar los servicios educativos ateniéndose a las necesidades reales, que se atengan a la programación general de la enseñanza, que rindan cuentas de los fondos, *no sean discriminatorios* y su gestión se ajuste a lo establecido en la Constitución"[87]. En un artículo de la misma revista en enero de 1983 se decía: "El Ministro de educación se comprometió ante todos los informadores a poner en práctica una política que, lógicamente, favorezca los intereses de las capas sociales menos favorecidas. En este sentido, el nuevo equipo se ha comprometido a que no falte el dinero destinado a las subvenciones de los centros privados, si bien ha anunciado que se tendrán en cuenta las prioridades de aquellos centros que ejerzan una política de acercamiento a los económicamente más débiles. Esto es, habrá una selección rigurosa de centros a subvencionar y, una vez se haga efectivo el abono de la subvención, se someterá ésta a vigilancia y control, al contrario de lo que se vino haciendo por la anterior Administración"[88].

En su discurso de presentación del proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación, el Ministro de educación utilizó frecuentemente este tipo de argumento en su doble vertiente, el carácter progresista de la Ley y su objetivo igualitario[89]. Una buena parte de su discurso lo empleó en revisar la historia de la educación en España. Frecuentes fueron las alusiones a las reformas liberales y progresistas, por un lado, y a la oposición de los intereses conservadores a la modernización y la igualdad de la educación contenida en esas reformas, por otro. La siguiente cita

[87] *El Socialista*, nº288, 15-21 de septiembre de 1982.
[88] *El Socialista*, nº292, 12-18 enero de 1983.
[89] Documento encontrado en el Archivo de José María Maravall.

es muy ilustrativa: "En efecto, los intereses profundamente conservadores asentados en la enseñanza española dieron siempre una respuesta muy dura a todos los intentos liberales y progresistas por superar las barreras de escasez, de injusticia y de desigualdad en el sistema educativo. (...) El poder conservador se opuso sistemáticamente a toda reforma modernizadora de signo liberal y progresista (...)". El discurso de Maravall terminaba: "Los sectores renovadores, progresistas e ilustrados de nuestro país creyeron históricamente en las virtudes taumatúrgicas de la educación para la necesaria regeneración de nuestro país: lo que resulta hoy claro es que una educación en condiciones de equidad y de libertad constituye un fundamento imprescindible para el desarrollo de una sociedad democrática".

El gobierno y el partido defendieron la LODE ante la opinión pública como una Ley en favor de la igualdad (y no de la intervención del Estado)[90]. Argumentaron que en el pasado la educación española era profundamente injusta, discriminatoria y desigual, y abogaron porque la LODE defendía los objetivos contrarios.

Ha quedado claro que el objetivo de la LODE, según el gobierno, era un objetivo centrado en la igualdad. El discurso de Maravall en la presentación del proyecto de Ley en el Congreso[91] es muy revelador en este sentido. Aludía con frecuencia al pasado poco igualitario de la educación en España: "Nuestro sistema educativo, en efecto, sufre desde hace largos años de una considerable desorganización y de una muy deficiente utilización de los recursos públicos. La oferta de educación se distribuye de forma muy desigual, tanto social como geográficamente: mientras que muchos ciudadanos tienen a su alcance puestos escolares y entre los que elegir, otros muchos ven desatendido el derecho a la educación de sus hijos porque la oferta escolar a la que pueden acceder es inadecuada cuantitativa y cualitativamente". Más adelante continuaba: "Garantizar el derecho a la educación y la libertad de enseñanza; fomentar una participación real: estos son

[90] Nótese la diferencia con el caso francés.
[91] Documento encontrado en el Archivo de José María Maravall.

los rasgos principales del Proyecto de Ley". Precisamente respecto a la cuestión de la participación, Maravall fue claro en la desvinculación del proyecto de la intervención estatal: "Entiéndase bien, intervención de padres y de profesores, en modo alguno intervención del Estado".

Durante todo el debate parlamentario de la LODE el Grupo Socialista argumentó que la LODE era una Ley que iba a beneficiar a los más necesitados. Una cita de un diputado socialista resulta muy esclarecedora: "Esta Ley del Derecho a la Educación es, ya lo he dicho en otras ocasiones, una Ley para todos, pero es una Ley, al mismo tiempo, que busca el bien común pensando en los más necesitados, en los peor escolarizados"[92].

c) Una batalla ideológica y electoral

El gobierno socialista también recurrió, en su estrategia de convencimiento y movilización del partido, de los sectores afines y de los votantes recelosos de la educación privada, a la amenaza de que la derecha y la Iglesia podían no sólo bloquear esta política, sino que, además, podían convertirlo en un éxito electoral. La existencia de fuertes resistencias de la derecha y la Iglesia, las manifestaciones multitudinarias que provocaron, sirvieron al gobierno socialista para argumentar ante su partido, así como sectores y votantes afines, que de lo que se trataba en definitiva era de luchar contra la derecha y no dejarse vencer.

La LODE, como comenta José María Maravall, supuso un enfrentamiento muy fuerte entre la izquierda y la derecha lo que llevó a que dentro del partido socialista no hubiera ni una voz, sino más bien entusiasmo con la LODE; el partido, debido a esta polarización ideológica, estaba enfebrecido con la Ley[93]. En su discurso de presentación del proyecto de Ley Orgánica del

[92] Debate de aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados de la LODE el 20 de diciembre de 1983, p.4176 (recogido en el Diario de Sesiones, nº87).

[93] Entrevista a José María Maravall.

Derecho a la Educación, el Ministro de educación utilizó este tipo de argumento[94]. Al comentar que las contrapartidas a la financiación de los centros privados eran, entre otros, la no discriminación en el acceso, su contribución al objetivo de igualdad y la participación de la comunidad educativa en las decisiones del centro, el Ministro señaló: "Esas son las contrapartidas, de puro sentido común por mucho que se reciban hostilmente desde algunos sectores de *la derecha de siempre*".

d) El apoyo de la derecha moderada

En la batalla por la opinión pública el gobierno, respaldado por el partido, utilizó el argumento de que la LODE no era una Ley meramente socialista, sino que era respaldaba por otro grupo parlamentario, Minoría Catalana, en particular un grupo de derecha moderada.

Resulta evidente en los debates parlamentarios sobre la LODE la importancia que tenía para los socialistas que Minoría Catalana la apoyara. Ya hemos visto lo importante que fue este grupo en el capítulo cuarto. Respecto al aspecto concreto de utilización de este apoyo como argumento de convencimiento de la opinión pública, varios entrevistados hacen las siguientes reflexiones. José Torreblanca comenta cómo, respecto a la LODE, Maravall le señalaba "no podemos sacar esta ley sólo nosotros, es una ley que pierde credibilidad si sale votada por un solo grupo parlamentario". Y Torreblanca continúa: "Eran, yo creo, unas instrucciones que si no eran de Maravall mismo eran de gobierno, de Felipe, y del grupo parlamentario, 'esta ley tiene que salir con los votos de Minoría Catalana'"[95]. Marta Mata comenta la forma en la que se iba captando el apoyo de Minoría Catalana en la LODE. Refiriéndose al proceso de aprobación del texto de la LODE señala lo siguiente: "(...) cuando hablábamos en el Ministerio decíamos 'tenemos que poner esto y esto... ¡no, esto

[94] Documento encontrado en el Archivo de José María Maravall.
[95] Entrevista a José Torreblanca.

tenemos que dejarlo para que lo ponga Roca!'. Es decir, cosas que nosotros queríamos poner lo dejábamos para que pudiera lucirse el otro..., para que figurase como una concesión que no lo era"[96]. José María Maravall comenta que durante el verano de 1983 Joaquín Arango, Secretario General Técnico del MEC, estuvo muy en contacto con CiU para intentar ver en qué medida el texto, que por otra parte ya conocían por él en persona, iba a ser apoyado por ellos o no, iba a contar con sus votos o no. Según Maravall, parecía bastante claro que podían votar a favor de la LODE. Le parecía que era fundamental contar con un cierto consenso en torno a esta Ley y la opción más adecuada fue obtener el apoyo de Minoría Catalana. No quería hacer una ley socialista, sin más, y pensó en el apoyo de Minoría Catalana porque para él es la derecha civilizada por antonomasia de este país, casi la única. Otro tipo de pactos parecían menos adecuados. A Maravall no le parecía adecuado un pacto con el PC porque no le interesaban sus posiciones en materia educativa y porque le parecía que el coste del pacto iba a ser superior al beneficio. Maravall pensaba que la Ley podía tener problemas de puesta en marcha, que probablemente se incumplirían aspectos muy importantes, y le "interesaba para la viabilidad política de la Ley y para la viabilidad de la puesta en marcha de la reforma que hubiera una derecha civilizada que la respaldara". Continúa: "No ya por una cuestión de sumar más votos (parlamentarios), que eso era irrelevante, es decir, porque realmente creía que en la LODE (...) se podía aplicar de forma muy progresista lo que se reflejaba en el Artículo 27 bien. Y que por eso es por lo que los socialistas habían llegado a aceptar el artículo 27 por mucho que se les produjeran esos desgarrones espirituales. Y entonces que todo lo que fuera ir más allá era una traición a lo que había sido la posición del Partido

[96] Entrevista a Marta Mata. En la entrevista a José María Maravall también sale a relucir este punto. Ante la pregunta de por qué las modificaciones a la Ley estaban en gran medida relacionadas con la delimitación de competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado responde: "Sí, pero eran modificaciones que formaban parte de lo que era el plan de atracción de CiU. (...) eran cosas que yo había dejado intencionadamente para...".

Socialista en el año 78 con la Constitución. Y me parecía que quien lo podía reflejar era CiU y el Señor Miguel Roca. Es decir, que para ellos sí lo reflejaba"[97].

2.1.3. El éxito de la LODE

Esta estrategia iba encaminada a captar el apoyo de la opinión pública a la Ley y, efectivamente, el apoyo de la opinión pública fue abrumador. Las encuestas de opinión de la época no sólo mostraban el apoyo del grueso de la opinión pública, sino del de sectores en principio enfrentados y a los que supuestamente representaban los manifestantes en contra de la LODE. Parece que la estrategia de oposición frontal a la Ley fue un mal cálculo de los partidos de la derecha, de la Iglesia y de los centros privados. La batalla estaba ganada.

El gobierno socialista poco a poco fue consciente de este apoyo. A principios de 1984, en pleno conflicto sobre la LODE, Maravall hizo unas declaraciones al diario *Pueblo* que reflejan muy bien este aspecto. Maravall señaló que la LODE no contenía más que el programa electoral de 1982 que votó una amplia mayoría de españoles y que las encuestas de opinión pública mostraban un apoyo muy alto a esta Ley. Recojo la cita exacta, que es muy ilustradora: "el señor Fraga va a tener que aceptar la voluntad mayoritaria del pueblo español, que se manifestó en tono a un programa electoral del 28 de octubre de 1982, que recogía explícitamente (e)l llevar a cabo la aprobación de una Ley como la LODE. Por tanto, de esta iniciativa legislativa hay un mandato claramente expresado. Y en las encuestas, que no constituyen un mandato democrático, pero sí son unas pruebas de confianza que conviene atender, el apoyo popular a la LODE es muy alto"[98].

En un documento, titulado "Elementos para una campaña sobre el derecho a la educación", elaborado por el Gabinete de Prensa del Ministerio de educación en noviembre de 1983 se

[97] Entrevista a José María Maravall.
[98] Recogidas en *El Socialista*, nº35, 14-20 de marzo de 1984, p.23.

refleja claramente el grado en que el MEC conocía la opinión pública y, además, sabía que le respaldaba en lo básico de la LODE[99]. En este documento se señala que los sondeos de opinión pública consultados arrojaban el resultado de que había predominio de posturas a favor de la LODE, sobre todo en sus puntos básicos como el control de los fondos públicos destinados a las subvenciones a los centros privados. Se planteaban como objetivo "(e)stablecer una relación entre el debate parlamentario de la Ley y la postura mantenida por el Ministerio y los parlamentarios socialistas en este contexto y las aspiraciones mayoritarias de los ciudadanos expresadas repetidamente en los sondeos y encuestas" (p.1).

Maravall afirma respecto a la LODE que "en la opinión pública sí que estaba muy claro (el apoyo)"[100]. Los socialistas conocían la opinión pública y sabían que, a pesar de las sonoras reacciones en contra y las manifestaciones, la mayoría de los españoles apoyaban las medidas que querían aprobar[101]. Maravall sabía que la opinión pública estaba a su favor, por las encuestas principalmente, aunque no sólo, por el apoyo que le era mostrado en los actos a los que acudía continuamente por toda la geografía española. Sabía que las manifestaciones no reflejaban para nada la opinión pública. Señala: "Y sí lo sabía de sobra, es decir, tenía, qué sé yo, encuestas todos los días, encuestas todos los días de empresas privadas, no ya del partido socialista o del Gobierno, de infinitas instituciones"[102].

La LODE se aprobó en el Congreso de los Diputados el 15 de marzo de 1984. Nada mas aprobarse la Ley, pero antes de que se aprobaran los diferentes decretos de desarrollo de la misma, fundamentalmente los decretos de regulación de conciertos y de los criterios de admisión de alumnos y las actividades complementarias en los centros concertados, que se aprobaron

[99] Documento encontrado en el Archivo de José María Maravall.

[100] Entrevista a José María Maravall.

[101] Entrevista a José Torreblanca y a Manuel Gracia.

[102] Entrevista a José María Maravall. En su Archivo personal había múltiples encuestas sobre la LODE.

principalmente en 1985 y 1986, los españoles fueron consultados extensamente sobre la Ley y sus posibles desarrollos[103].

La recién aprobada LODE contaba con bastante respaldo popular. Casi el 40% de los encuestados pensaba que la LODE garantizaba mejor que antes el derecho de todos los españoles a la educación, un 15,3% pensaba que lo garantizaba igual que antes y sólo un 12,3% consideraba que lo hacía peor que antes. La tabla 5.8 muestra la opinión, según el voto en las elecciones de octubre de 1982, sobre si la LODE garantiza mejor, igual o peor que antes el derecho de todos los españoles a la educación en abril de 1984.

El 74,1% de los votantes del PSOE pensaba que la LODE garantizaba mejor que antes el derecho de todos los españoles a la educación, el 18,4% pensaba que garantizaba este derecho igual que antes y el 7,5% peor que antes. Los votantes de otros partidos políticos también pensaban en su mayoría que la LODE garantizaba mejor, o al menos igual que antes, el derecho de todos los españoles a la educación. Es, sin embargo, notable que el 46,7% de los votantes de AP/PDP y el 44% de los del PNV pensaba que la Ley garantizaba peor que antes este derecho.

Ante la pregunta de qué centros debía financiar el Estado, el 50,8% declaró que prefería que se subvencionara a todos los centros, públicos y privados, mientras que el 35,8% prefería que el Estado no subvencionara la educación privada y se encargara sólo de la pública. Los primeros, la mayoría, se dividían casi a la mitad entre los que preferían que los colegios privados fueran subvencionados como los públicos, el 29,5%, y los que querían que la educación privada se subvencionara sólo en parte, el 21,3%.

[103] Estudio 1.411 del CIS (abril de 1984).

Tabla 5.8. La LODE garantiza el derecho de todos los españoles a la educación... Porcentaje según voto en octubre de 1982 (Abril de 1984)

	AP/PDP	UCD	CDS	PSOE	PCE	PNV	CiU	Todos los partidos
Mejor que antes	25,6% (62)	46,2% (18)	46,4% (13)	74,1% (547)	77,3% (34)	22,2% (4)	44,2% (19)	60,5% (697)
Igual que antes	27,7% (67)	28,2% (11)	14,3% (4)	18,4% (136)	22,7% (10)	33,3% (6)	25,6% (11)	21,3% (245)
Peor que antes	46,7% (113)	25,6% (10)	39,3% (11)	7,5% (55)	0% (0)	44,4% (8)	30,2% (13)	18,2% (210)
Total	100% (242)	100% (39)	100% (28)	100% (738)	100% (44)	100% (18)	100% (43)	100% (1.152)

* Estudio 1.411 del CIS (abril de 1984). Entre paréntesis aparece el número de casos de cada casilla. Elaboración propia.

Estos datos reflejan que ha habido un cambio en la opinión púbica desde febrero de 1983. Si en ese momento casi el 60% creía que el Estado debía sobre todo financiar la educación pública y el 29% que debía financiar a todos los centros, públicos y privados, por igual, en abril de 1984 la mayoría la constituyen los que creen que todos los centros deben ser financiados (y dentro de éstos los que creen que deben ser financiados por igual). La tabla 5.9 muestra la opinión, según el voto en octubre de 1982, sobre el grado en que el Estado debería financiar los centros, tanto públicos como privados en abril de 1984.

Los que habían votado al PSOE en 1982 preferían en su mayoría (un 52,9%) que el Estado financiara a los centros privados. Por el contrario, el 47,1% de estos votantes prefería que sólo financiara a los centros públicos. Los votantes socialistas que preferían que el Estado financiara también a los centros privados se repartían prácticamente por igual entre los que preferían que los centros privados se financiaran igual que los públicos y los que preferían que sólo se financiara en parte a los privados (hay un porcentaje ligeramente superior de los primeros: el 27,3% de los votantes socialistas prefería que se financiaran igual y el 25,6% que sólo en parte). Es interesante la comparación de estos resultados con los de la tabla 5.7. Si en febrero de 1983 el 74,2% de los votantes del PSOE prefería que sobre todo se financiara a los centros públicos, en abril de 1984 la mayoría de los votantes socialistas, el 52,9%, prefería que se financiara también a los centros privados, y dentro de estos un porcentaje ligeramente superior (el 27,3%) prefería que se financiara a todos los centros por igual. El resto de los votantes de otros partidos, excepto los del PC, en su mayoría preferían que el Estado financiara a los centros privados. Además, salvo los votantes de CiU, el resto preferían que se financiara a todos los centros por igual que en parte a los privados.

Tabla 5.9. El Estado debería financiar... Porcentaje según voto en octubre de 1982 (Abril de 1984)

	AP/PDP	UCD	CDS	PSOE	PCE	PNV	CiU	Todos los partidos
A todos los centros igual	44,1% (130)	33,3% (17)	40% (14)	27,3% (254)	14% (7)	59,1% (13)	37,9% (22)	31,7% (457)
En parte a los privados	25,4% (75)	25,5% (13)	28,6% (10)	25,6% (239)	18% (9)	36,4% (8)	48,3% (28)	26,5% (382)
Sólo a los públicos	30,5% (90)	41,2% (21)	31,4% (11)	47,1% (439)	68% (34)	4,5% (1)	13,8% (8)	41,9% (604)
Total	100% (295)	100% (51)	100% (35)	100% (932)	100% (50)	100% (22)	100% (58)	100% (1.443)

* Estudio 1.411 del CIS (abril de 1984). Entre paréntesis aparece el número de casos de cada casilla. Elaboración propia.

Respecto a la admisión de alumnos, había un acuerdo amplio en la opinión pública sobre que los centros privados subvencionados debían estar sujetos a los mismos criterios de admisión de alumnos que los centros públicos. El 61,4% de los encuestados creía que los criterios de admisión debían ser los mismos y el 19,9% pensaba lo contrario. También se preguntó por los criterios que se consideraban más importantes para la admisión de alumnos en todo tipo de centros. Se exponían tres posibilidades: la cercanía al colegio, el tener pocos ingresos familiares y la existencia de hermanos en el colegio. La opinión pública estaba dividida a parte iguales entre los que consideraban que el criterio más importante era la renta baja, el 39,8%, y los que creían que lo era la cercanía al colegio, el 37,9%. Sin embargo, únicamente una minoría, el 13,6%, pensaba que el criterio más importante era la existencia de hermanos en el centro[104].

Los profesores también apoyaron la LODE. Una encuesta del CIS a los profesores fue realizada poco después de que se aprobara la LODE[105]. En ella se les preguntaba su opinión sobre la labor del MEC en educación privada, o lo que es lo mismo prácticamente, su opinión sobre la LODE.

Tenemos algún problema de interpretación de la opinión de los profesores sobre esta cuestión. Aparte del alto porcentaje de profesores que declaraban que no sabían responder a la pregunta, un 36,4%, también era elevado el que respondía que la labor del MEC en educación privada era regular y no se decantaba por calificarla ni de buena ni de mala, un 22,6%. De los que sí que tomaban una posición eran mayoría los que consideraban la labor del MEC en este terreno buena o muy buena. Un 20,2% de los profesores consideraba que era buena o muy buena y, por el

[104] El 32,4% de los encuestados pensaba que el criterio de cercanía al colegio era el segundo criterio más importante, el 27,5% que lo era la renta familiar baja y el 30,2% la existencia de hermanos en el centro. El 20,8% pensaba que el criterio de la cercanía al colegio era el criterio menos importante, el 23,6% que lo era la renta familiar baja y el 45,7% la existencia de hermanos en el centro.

[105] Estudio 1.426 del CIS (Septiembre/Octubre de 1984) realizado a profesores no universitarios de centros públicos españoles.

contrario, el 14,2% la consideraba mala o muy mala. Los profesores que votaron por el PSOE en 1982 estaban en su mayoría a favor de la política que había realizado el MEC en educación privada: el 39,4% de estos así lo manifestaba (el 20,1% estaba en contra de la política realizada).

Una mayoría más amplia de profesores de la enseñanza privada estaban de acuerdo con la LODE[106]. El 72% de los profesores de la enseñanza privada estaba de acuerdo con el tratamiento que la LODE daba a los profesores. El 51% de los profesores de enseñanza privada opinaba que la Ley no conllevaba el deterioro de la enseñanza privada, aunque el 39% de los mismos sí compartía esta afirmación.

El Tribunal Constitucional no puso en esencia la Ley en cuestión[107]. Ya sólo quedaba aplicarla. El efecto electoral de esta Ley fue enorme. En las elecciones de 1986 fue utilizada para captar el voto, y con éxito. Como comenta José María Maravall respecto de esta Ley: "el Partido Socialista estaba enfebrecido con la ley, (...) creían que era como una varita mágica, y las elecciones del 86, como me decía Carlos Solchaga, eran unas elecciones en las que lo único que se decía era LODE, era como una especie de brazo de Sta. Teresa"[108].

En un estudio realizado recientemente por Sánchez-Cuenca y Barreiro (2000) se pone en evidencia el impacto de la política educativa, en especial en 1986, en el voto socialista. Según estos autores, en 1986 la política educativa es la mejor valorada por los españoles, la valoración general del gobierno por parte de los ciudadanos está muy influida por la política educativa y, finalmente, el efecto de la política educativa, en especial en 1986, en el voto socialista fue muy importante.

---

[106] Encuesta realizada por FESITE/USO entre noviembre y diciembre de 1983 a profesores de educación privada y publicada en La *Vanguardia*, 22 de enero de 1984. Documento encontrado en el Archivo de Maravall.

[107] Se modificó el artículo 22.2. y la disposición transitoria 4ª.

[108] Entrevista a José María Maravall.

2.2. Financiación de la educación postobligatoria: un caso de incoherencia gubernamental

Tal y como hemos visto a lo largo de esta tesis, es en este aspecto de la financiación universitaria en el que el gobierno socialista español realizó una política ligeramente diferente a las preferencias, socialdemócratas, que tenía en un principio. A pesar del gran esfuerzo en becas, en ayudas financieras a los más humildes, y del cambio claro en el diseño del sistema de becas que comenzaron a concederse sobre todo en educación postobligatoria y a los estudiantes de familias con menos recursos, las becas no aumentaron lo esperado y las tasas no aumentaron apenas. Esta tesis se ha preguntado también por qué fracasó este cambio de financiación de la educación superior.

El gobierno, vía el Ministerio de economía, a pesar de que aumentó las becas no lo hizo tanto como para que un incremento importante en las tasas no resultara injusto. El resultado fue que no se cambió en su esencia el sistema de financiación. Este potencial cambio de financiación, además, se topó con la oposición de la opinión pública, de los votantes socialistas y de clase baja, principal *constituency* del partido socialista, y en particular, de los estudiantes, que incluso realizaron manifestaciones en contra (no del aumento en becas, sino del aumento de las tasas)[109].

En enero de 1984[110], el 76% de los encuestados estaba de acuerdo en que la universidad fuera completamente gratuita para todos (el 47% estaba muy de acuerdo con esta afirmación). Únicamente el 16% de los encuestados creía que la universidad no debería ser gratuita para todos. El 81,9% de los votantes socialistas, de los que votaron a este partido en 1982, pensaban que la universidad debía ser gratuita. El 85,1% de los trabajadores manuales cualificados y el 83,5% de los no cualificados estaban a favor de esta gratuidad indiscriminada. Prácticamente el 81% de los estudiantes pensaba que la universidad debía ser gratuita para

[109] Otra evidencia en contra de la hipótesis de que las nuevas democracias producen automáticamente bases de apoyo a las reformas.

[110] Estudio 1.382 del CIS (enero de 1984).

todos, es decir, independientemente de la situación económica de los propios estudiantes. Únicamente el 19,2% de los estudiantes pensaba que la universidad no debía ser gratuita para todos.

En diciembre de 1986 los estudiantes de enseñanzas medias (educación secundaria postobligatoria) comenzaron a protestar por la política educativa del gobierno socialista[111]. Los estudiantes organizaron manifestaciones masivas y huelgas. A estos estudiantes se les unieron en sus movilizaciones los estudiantes de educación superior, de universidad, y fueron también apoyados por los sindicatos UGT y CCOO, así como por partidos de izquierda como el PCE. Las principales demandas de los estudiantes tenían que ver principalmente con el aumento de los recursos dedicados a educación, la supresión de las tasas académicas y la eliminación de la selectividad universitaria[112]. El Ministerio y los estudiantes estuvieron negociando y al final, a mitad de febrero de 1987, los estudiantes suscribieron un acuerdo con el Ministerio de educación[113]. El Ministerio presentó una serie de medidas que fueron aprobadas por los estudiantes. Las más importantes fueron las siguientes: bachillerato y FP gratuitos[114], matrícula universitaria gratuita para alumnos de renta familiar neta inferior a 1.700.000 pesetas anuales (familias de dos hijos), congelación real de tasas universitarias (incremento según IPC), modificación de las pruebas de acceso a la universidad (modificación de aspectos concretos de la selectividad), así como otras medidas de aumento de recursos (por ejemplo, becas) y de la

[111] Una breve historia de estas manifestaciones se encuentra en Zirakzadeh (1989).

[112] Véase: *El País*, 6 de diciembre de 1986 y *El País*, 17 de diciembre de 1986.

[113] *El País*, 19 de febrero de 1987.

[114] De hecho, esto se recogió en una Ley en 1987 de gratuidad de las enseñanzas medias.

calidad de la educación[115]. En 1987 el movimiento de estudiantes se fue disolviendo[116].

A raíz precisamente de estas manifestaciones de estudiantes, el CIS realizó en febrero de 1987 una encuesta en la que se preguntaba bastante sobre la financiación de la universidad[117]. Este movimiento estudiantil de finales de 1986 y principios de 1987 contaba con bastante apoyo popular. El 76,2% de las personas consideraban las peticiones de los estudiantes razonables. Únicamente el 5% no las consideraba razonables. Casi el 60% de la gente creía que los estudiantes, y no el MEC, tenían razón en el conflicto. Poco más del 6% pensaba que el MEC tenía razón. Sin embargo, casi el 60% de los encuestados pensaba que el gobierno debía ceder a algunas de las peticiones de los estudiantes, pero no a todas. Sólo cerca del 25% pensaba que el gobierno debía acceder a todas las peticiones de los estudiantes[118].

Otra vez tenemos que la práctica unanimidad de los encuestados estaba a favor de la reducción de tasas. Así lo manifestaron el 80% de los encuestados, mientras que poco más del 4% pensaba que las tasas no debían reducirse. El 94,4% de los que votaron al PSOE en 1986 estaba a favor de la reducción de tasas. El 96,3% de los trabajadores manuales cualificados y el 95,3% de los trabajadores manuales no cualificados estaba de acuerdo también con la reducción de tasas. El 98,4% de los estudiantes pensaba que las tasas universitarias debían reducirse. Tan sólo el 1,6% de éstos creía que no debían reducirse.

---

[115] Programa de medidas del Ministerio de Educación y Ciencia en Enseñanzas Medias, 17 de febrero de 1987. Documento encontrado en el Archivo de Maravall.

[116] Las protestas de los estudiantes, que se repitieron otros años, nunca alcanzaron las dimensiones de finales de 1987 y principios de 1987. Los estudiantes tendieron a protestar, como a finales de 1993 los de universidad, por aspectos puntuales tales como las tasas universitarias. Véase *El País* de septiembre a diciembre de 1993.

[117] Estudio 1.595 del CIS (febrero de 1987).

[118] Otro sondeo, esta vez de *El País*, también señalaba el respaldo de la población al movimiento de estudiantes (*El País*, 25 de enero de 1987).

Más interesante que si la gente pensaba que la universidad debía ser gratuita para todos o no, o si la gente pensaba que las tasas debían reducirse o no, era la cuestión de si se quería una reducción de tasas únicamente para aquellos que no dispusieran de medios económicos, si se quería para todos o si no se quería una reducción de tasas. La población se dividía entre los que apoyaban la reducción de tasas generalizada para que los jóvenes humildes pudieran ir a la universidad (es decir, bajar las tasas produce la democratización de la educación) y los que apoyaban la reducción de tasas sólo para aquellos jóvenes que no pudieran pagarlas. Había una tercera opción, minoritaria, que era la de no apoyar la reducción de tasas (generalizada) porque se pensaba que beneficiaba a los jóvenes más acomodados. El 44,8% de los encuestados apoyaba la reducción de tasas sólo para los que no pudieran pagarlas, mientras que el 41,8% apoyaba la reducción de tasas para todos, con el argumento de que así los jóvenes humildes podrían ir a la universidad. Sólo un 2,8% no apoyaba la reducción de tasas porque creía que de esta forma se beneficiaban los más acomodados.

El 47,2% de las personas que votaron al PSOE en 1986 quería una reducción general de tasas, el 3,6% la consideraba injusta y el 49,3% la quería sólo para los que no tuvieran recursos económicos suficientes. El 49,1% de los trabajadores manuales cualificados estaba a favor de la reducción de tasas para todos y el 48,6% de éstos a favor de que se redujeran sólo para que los que no pudieran pagarlas. El 47,9% de los trabajadores manuales no cualificados prefería la reducción de tasas indiscriminada, mientras que el 49,6% de los mismos estaba a favor de la reducción para los que no pudieran pagarlas. El 52,2% de los estudiantes consideraba que las tasas debían reducirse para todo el mundo ya que de esta manera los jóvenes de familias humildes podrían ir a la universidad. El 44,1% de los estudiantes consideraba que las tasas debían reducirse sólo para aquellos jóvenes que no pudieran pagarlas. Únicamente el 3,6% de los estudiantes consideraba la reducción de tasas injusta porque beneficiaba a los jóvenes más acomodados.

Era, sin embargo, más clara la opinión pública sobre si los jóvenes de familia acomodada (provenientes de familias que ingresaran más de 200.000 pesetas al mes) debían pagar como tasas o matrícula una cantidad que cubriera todos o buena parte de los costes de la enseñanza universitaria. La mayoría, casi el 54%, pensaba que sí, que los estudiantes de familias acomodadas debían pagar el coste de la universidad. Un 25,7%, por el contrario, estaba en contra de esta medida. El 73,1% de los votantes del PSOE era favorable a que las familias acomodadas pagaran el coste de la universidad. El 74,8% de los trabajadores manuales no cualificados y el 71,4% de los cualificados así lo expresaba también. El 57,7% de los estudiantes creía que los jóvenes de familias acomodadas debían pagar los costes de la universidad, y el 42,3% de estos pensaba por el contrario que esto no debía ser así.

Tanto los estudiantes como la opinión pública supusieron un freno al cambio de financiación deseado por el Ministerio de educación socialista. Emilio Lamo de Espinosa señala que los deseos de cambiar el sistema de financiación en la universidad siempre chocaron con la impopularidad de la subida de tasas[119]. Francisco Asís de Blas subraya que la subida de tasas suponía un coste político considerable[120]. Alfredo Pérez Rubalcaba en el mismo sentido señala: "En términos políticos subir la universidad no le gusta a nadie (....) Es muy complicado plantear un cambio radical en el modelo de financiación universitaria, es muy complicado"[121]. Felipe González señala en un escrito reciente que cuando intentaron subir las tasas para canalizar ese dinero a becas hubo resistencias muy fuertes por parte de los estudiantes que organizaron manifestaciones y que fueron apoyados por los sindicatos de trabajadores (González 1997:73)[122].

---

[119] Entrevista a Emilio Lamo de Espinosa.

[120] Entrevista a Francisco Asís de Blas.

[121] Entrevista a Alfredo Pérez Rubalcaba.

[122] Varios entrevistados confirman la influencia de las movilizaciones de estudiantes en el fracaso en el cambio de financiación universitaria. Entrevista a Emilio Lamo de Espinosa y a Francisco Asís de Blas.

Lo cierto es que el argumento de las resistencias de los estudiantes como explicación de que no se cambiara el sistema de financiación de la universidad es incompleto. Es verdad que tuvo influencia, pero pudo ser un elemento añadido a otros más que "la explicación". Alfredo Pérez Rubalcaba, quien también comparte este argumento de la influencia de los estudiantes en que no se cambiara el sistema de financiación de la universidad, señala que no sólo eran los estudiantes los que se oponían a este cambio. Ya hemos visto que se oponía la sociedad en general, pero es que en el mundo educativo, en el de la universidad, esta medida contaba con el rechazo, para empezar, de los propios rectores[123]. José María Maravall desarrolla también este argumento de la falta de apoyos al cambio de financiación universitaria[124].

José María Maravall señala que la oposición de los estudiantes al aumento de tasas tuvo algo que ver con que al final se adoptara el acuerdo de no aumentar las tasas por encima del IPC, pero que el principal problema era que el Ministerio de Hacienda no estaba aumentando las becas lo suficiente como para que el aumento de tasas no hiciera más desigual el acceso a la universidad. El coste político de esta medida impopular, el incumplimiento por parte de Hacienda de su compromiso de aumentar las becas y, finalmente, la falta de apoyos, en especial en el mundo universitario, hicieron que no se cambiara la financiación de la universidad[125].

El Ministerio de educación empezó progresivamente a subir las tasas, teniendo en mente el modelo de tasas más altas, cercanas al coste de la plaza escolar, con becas muy importantes para los estudiantes de menores rentas familiares. Sin embargo, a pesar de que las becas aumentaban mucho, tanto en cantidad como en cuantía, lo cierto es que no llegaban a alcanzar ni mucho menos los niveles deseados para que las tasas sufrieran aumentos mayores. Boyer, aunque lo había acordado, no daba el dinero

---

[123] Entrevista a Alfredo Pérez Rubalcaba.

[124] Entrevista a José María Maravall.

[125] Entrevista a José María Maravall. Otro argumento, aunque de menor peso, eran los problemas técnicos que una medida así suponía en el contexto europeo.

necesario para que se aumentaran extraordinariamente las becas[126]. Lo cierto era que para salvaguardar la mínima igualdad de oportunidades en el acceso que podía tener la universidad no se podían aumentar las tasas sin asegurar un aumento espectacular de las becas.

A pesar de la oposición de la opinión pública, de la resistencia de los estudiantes, del coste político que pudiera, *a priori*, tener una medida de elevación de tasas, el gobierno podría, como en la LODE, haber dado la batalla. No la dio debido a esa incoherencia gubernamental. Cualquier estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad (en contra de la resistencia de los estudiantes) sobre la positiva repercusión del cambio de financiación en la igualdad se topaba con esta división en el gobierno, había división entre el Ministerio de economía y el de educación. Se podría pensar que una estrategia política en este campo podría haber triunfado, como en la LODE.

2.3. La LOGSE: retraso por la oposición de los sindicatos

Hemos visto a lo largo de la tesis que las principales medidas contenidas en la LOGSE en relación con la igualdad, como la comprensividad de la educación obligatoria, eran una parte importante de las preferencias del partido y del gobierno socialistas. A pesar de esta clara preferencia, la LOGSE se aprobó en 1990, ocho años después de que se formara el primer gobierno socialista. Esta tesis se ha preguntado también por qué se tardó tanto en aprobar la LOGSE.

En primer lugar, hubo bastante discusión en el Ministerio sobre qué modelo de de comprensividad diseñar (Marchesi y

[126] Entrevista a José María Maravall. Francisco Asís de Blas señala en la entrevista que la postura de Boyer era la de que las tasas aumentaran al coste de la plaza independientemente de las becas. Pone en boca de Boyer la idea de que "independientemente de que luego se beque a los alumnos, lo que hay que hacer es definir con toda claridad el coste de la enseñanza universitaria y que el ciudadano pague".

Martín 1998:436). De hecho, el modelo no se tenía muy claro al principio, se sabía que se quería ser más comprensivo al ampliar la escolaridad obligatoria de los 14 a los 16 años, pero poco más[127]. Ya hemos comentado que al final la LOGSE hizo la educación comprensiva de los 12 a los 16 años (ESO), pero diversificando esa educación a partir de los 14 años. La división entre bachillerato y FP no venía hasta los 16 años. En general, en el Ministerio se barajaron los siguientes modelos de reforma: primero, dejar la EGB como estaba y ampliar dos años la enseñanza secundaria común para todos (EGB hasta los 14 y de 14 a 16 educación secundaria obligatoria común)[128]; segundo, tres años de educación secundaria común y último año de educación obligatoria perteneciente al bachillerato en el que los estudios estuvieran completamente separados (ESO de 12 a 15 y bachillerato de 15 a 18, siendo la edad de educación obligatoria hasta los 16); tercero, cuatro años de educación secundaria obligatoria común, pero a partir del último año de educación obligatoria la educación se diversificaría (ESO de 12 a 16 años, con posibilidad de opciones distintas a partir de los 15 años).

En segundo lugar, casi desde el comienzo se empezó a experimentar este tipo de reforma, lo que llevó bastante tiempo. No fue un experimento de la futura LOGSE lo que se hizo, sin embargo, sino una reforma de las enseñanzas medias con un modelo diferente de reforma en mente. Se experimentó por separado con alumnos que tenían el título de graduado escolar y que estaban en institutos de bachillerato por un lado, y por otro con alumnos que estaban en centros de FP que podían o no tener el título de graduado escolar. Además, los profesores más motivados eran los que se hacían cargo de los grupos experimentales en ambos tipos de centros. Esta experimentación dio unos resultados bastante positivos: los alumnos de FP experimental mejoraban respecto a los de FP y los de BUP experimental quedaban igual que sus compañeros de BUP en el primer ciclo (lo que luego sería

[127] Entrevista a Álvaro Marchesi.

[128] Esto fue lo que se experimentó, o se intentó experimentar, porque se hizo en los dos tipos de centros separados.

la ESO, de 14 a 16 años) y peor en el segundo ciclo (lo que luego sería el bachillerato)[129].

La LOGSE fue una ley mucho menos visible que la LODE. La opinión pública, la cual ni estaba muy informada sobre el significado de la comprensividad de la educación ni le interesaba mucho, era en principio favorable a esta Ley. Su retraso se debió, aparte de al tiempo transcurrido por la búsqueda de un modelo concreto de comprensividad y por la experimentación, a la oposición de los sindicatos (UGT y CCOO), oposición no debida al contenido de la Ley sino a una estrategia general de confrontación sindical con el gobierno.

Sin duda en la LOGSE la opinión pública jugó un papel menor, y no sólo eso, su relevancia electoral fue menor que en la LODE. Como señala José María Maravall, refiriéndose a esto mismo, respecto de la LOGSE: "no tenía comparación con la LODE, ni muchísimo menos, es decir, no era una batalla política de ese calibre; con la LOGSE te podías jugar el porvenir de los niños y de las niñas, pero no te jugabas el porvenir de un gobierno". Según Maravall se miró la opinión pública, aunque mucho menos que con la LODE, y en aspectos tales como la ampliación de la escolarización obligatoria hasta los 16 años, la comprensividad o la integración de minusválidos en la educación ordinaria la opinión pública era favorable de forma abrumadora[130].

En junio de 1982[131], la mayoría de los españoles, el 62%, creían que la escolaridad obligatoria debía terminar a los 16 o más años. Recordemos que en esa época la edad a la que finalizaba la educación obligatoria era los 14 años. Incluso el 25% de éstos consideraba que esta edad debía situarse a los 18 o más años. Únicamente el 29% de los españoles quería que la escolaridad obligatoria terminase antes de los 16 años. Ante determinadas opciones concretas sobre la estructura de las enseñanzas medias

---

[129] Ver Marchesi y Martín (1998) para la exposición de todo el desarrollo de la experimentación de la reforma de las EEMM.

[130] Entrevista a José María Maravall. Álvaro Marchesi confirma este aspecto.

[131] Estudio 1.318 del CIS (junio de 1982).

había mucha división en la sociedad. Antes que nada, hay que advertir que había un alto porcentaje de personas que no supieron responder o que no contestaron, exactamente un 30,5%. El 27,5% prefería la opción de dos años comunes, de los 14 a los 16 años, y dos años separados, de los 16 a los 18 años. El 25,4% prefería la situación del momento que separaba totalmente el BUP de la FP de los 14 a los 18 años. Por último, el 16,4% prefería la opción de que los cuatro años, de los 14 a los 18, fueran comunes. Lo que se desprende de estos datos es que la mayoría prefería mayor comprensividad que la del momento, el 43,9% contra el 25,4% que prefería el *tracking* que existía.

El 71% de los que tenían intención de votar al PSOE querían que la escolaridad obligatoria terminara a los 16 o más años. El 69,1% de los trabajadores manuales cualificados y el 65,8% de los no cualificados pensaba que la educación obligatoria debía prolongarse hasta los 16 años o más. El 61,4% de los votantes del PSOE quería una mayor comprensividad que la del momento. El 61,3% de los trabajadores manuales cualificados y el 60,2% de los trabajadores manuales no cualificados querían también más comprensividad.

En enero de 1984[132], la mayoría de los encuestados se pronunciaron en contra del *tracking*, de la clasificación de alumnos en clases separadas según su capacidad; el 52% así lo expresaba (el 31,4% no estaba nada de acuerdo con esta práctica). Por el contrario, el 21% estaba de acuerdo con el *tracking* en las enseñanzas medias. Los que votaron al PSOE en 1982 estaban mayoritariamente en contra de la separación de alumnos en clases diferentes según su capacidad (un 60,9% de estos se oponían a esta práctica). Los trabajadores manuales estaban en su mayoría también en contra del *tracking* (exactamente el 67% de los cualificados y el 58,6% de los no cualificados).

Poco antes de que se aprobara la LOGSE (octubre de 1990), en marzo de 1990[133], los españoles se pronunciaron sobre la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años. El

[132] Estudio 1.382 del CIS (enero de 1984).
[133] Estudio 1.864 del CIS (marzo de 1990).

62,7% de los encuestados creía que esta medida era positiva, mientras que el 8,5% consideraba que era negativa. Hay que tener en cuenta que casi un 28% de los encuestados no supo responder o no contestó a la pregunta. Un 93,2% de los votantes del PSOE consideraban la ampliación de la escolaridad obligatoria una medida muy positiva o positiva. El 87% de los trabajadores manuales cualificados y el 90,6% de los no cualificados así lo consideraban también.

Los profesores estaban de acuerdo con el contenido de la LOGSE. Sin embargo, junto con los sindicatos UGT y CCOO bloquearon su aprobación por lo menos tres años, de 1987 a 1990. El gobierno socialista no quería aprobar la LOGSE sin el mayor consenso posible, en especial de los profesores y sindicatos mayoritarios. El coste electoral de algo así hubiera sido importante.

Una encuesta del MEC a profesores profundizaba en las cuestiones de organización de la educación, que tenían relación con la futura LOGSE (MEC 1988)[134]. Dos de cada tres profesores declaraban que la reforma de las enseñanzas medias era imprescindible. Un 66% de los profesores así lo consideraba. Un 69% de los profesores consideraba que la propuesta del MEC de reforma era interesante. La mayoría de los profesores, un 78% de éstos, estaba de acuerdo con que los 16 años fuera el límite de la escolarización obligatoria, más que los 14 o los 15 años. La mayoría de los profesores, un 69%, consideraba conveniente que la educación secundaria empezara a los 12 años y no a los 14. Un 67% de los profesores pensaba que la primera etapa de educación secundaria debía ser hasta los 16 años (de los 12 a los 16 años), y no hasta los 15 años. El 59% del profesorado consideraba conveniente que desde el primer ciclo de la educación secundaria, de los 12 a los 16 años, se introdujera progresivamente una cierta optatividad. Un 78% de los profesores consideraba la reforma positiva (un 51% bastante o muy positiva), y sólo un 6% bastante o muy negativa.

[134] Encuesta encontrada entre los documentos sobre la LOGSE del Archivo de José María Maravall.

Las relaciones con los profesores empezaron a debilitarse en 1986, a raíz de las manifestaciones de estudiantes de finales de ese año que fueron apoyadas por UGT y CCOO[135]. Poco después de las movilizaciones de estudiantes, incluso a la vez desde principios de 1987, los profesores empezaron con movilizaciones también que duraron hasta casi la huelga general de 1988. Las movilizaciones no eran por la política educativa socialista que aquí estamos examinando, es decir, los diseños de política educativa desde el punto de vista de la igualdad, sino contra el tratamiento dado a los profesores; eran básicamente reivindicaciones salariales. Los profesores se opusieron a la política educativa socialista del momento, al proyecto que se estaba redactando de la LOGSE, no por los contenidos en sí mismos sino por este ambiente de hostilidad de los sindicatos respecto del gobierno y del Ministerio de Educación[136].

En los Congesos de 1983 a 1995 se aprecia el progresivo distanciamiento de FETE del PSOE. Este distanciamiento comenzó en 1987. El VIII Congreso de FETE-UGT de 1983[137], el IX Congreso federal ordinario de FETE-UGT de 1987[138], el Congreso extraordinario de FETE-UGT de 1988[139], el X Congreso de FETE-UGT de 1991[140] y el XI Congreso federal ordinario de FETE-UGT de 1995 dan muestras de la evolución desde el pleno acuerdo con la política del PSOE al distanciamiento y crítica a la misma.

Una vez que terminaron estos conflictos los profesores apoyaron la LOGSE[141]. Alfredo Pérez Rubalcaba comenta que, una vez que la confrontación sindical perdió intensidad, los sindicatos de profesores, y los profesores en general, no fueron un obstáculo para la reforma[142]. Estaban, en general, de acuerdo con

---

[135] *El País*, 17 de diciembre de 1986.
[136] Entrevista a José María Maravall.
[137] Madrid, del 8 al 11 de diciembre de 1983.
[138] Mayo de 1987.
[139] Del 8 al 9 de abril de 1988.
[140] Del 12 al 14 de abril de 1991.
[141] Entrevista a Álvaro Marchesi y a Alfredo Pérez Rubalcaba.
[142] Entrevista a Alfredo Pérez Rubalcaba.

su contenido y la apoyaron. Mostraron su oposición puntual a algunos aspectos concretos, pero diferentes a los principios básicos de igualdad contenidos en la Ley. En el proceso de elaboración del proyecto, que culminó con su aprobación en 1990, los sindicatos fueron ampliamente consultados, tal y como se recogió en *Papeles para el Debate* (MEC 1988b). Este aspecto de consenso social y con los sectores educativos, entre ellos los sindicatos, fue resaltado por Javier Solana, Ministro de educación, en el Parlamento al defender la Ley[143].

2.4. Otras medidas de política educativa socialista en España: el apoyo de la opinión pública y la ausencia de grupos opuestos

En general, otras medidas de la política educativa del gobierno socialista fueron aceptadas por la opinión pública y no contestadas por grupos con preferencias intensas.

Por ejemplo, el gobierno socialista aprobó en 1985 un decreto de educación especial en el que se regulaba la integración de los alumnos con minusvalías en los centros ordinarios. Este decreto iba en consonancia con su preferencia por la integración escolar de minusválidos en centros ordinarios y la especial atención a éstos en el marco de la política compensatoria. Tres años después[144], el 33,4% de la población aprobaba esa reforma del MEC en educación especial y el 18,3% por el contrario la desaprobaba. Hay que señalar que alrededor de un 46% de los encuestados no sabía o no contestó a la pregunta. El 79,5% de los votantes del PSOE aprobaban esta reforma. Los trabajadores manuales también estaban de acuerdo con la integración de la educación especial, ya que más de un 70% de estos así lo manifestaba.

---

[143] Debate de las enmiendas a la totalidad de la LOGSE en el Pleno del Congreso de los Diputados el 31 de mayo de 1990, p.1968 (recogido en el Diario de sesiones, nº42).

[144] Encuesta 1.744 del CIS (mayo de 1988).

Los profesores apoyaban las medidas de integración de minusválidos también[145]. En 1984 el 68,6% de los profesores creía que los niños deficientes debían escolarizarse en centros de integración, ya fuera en aulas de educación especial en centros ordinarios (el 35,1%), ya fuera en aulas comunes en centros ordinarios (el 33,5%). El 27,3% de los profesores creía por el contrario que los niños deficientes debían escolarizarse en centros de educación especial. Para el 83,3% de los profesores los niños deficientes se beneficiarían de la integración, y para el 68,2% también se beneficiarían los niños no deficientes.

[145] Encuesta EDIS de 1984/85 encontrada en el Archivo de Maravall.

CAPÍTULO SEIS

SOCIALISMO, IGUALDAD EN LA EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA: CONCLUSIONES

En este último capítulo expondré las principales conclusiones de esta tesis y su relación con determinados debates teóricos. El argumento general de esta tesis es que aunque tanto en España como en Francia en la década de los ochenta y principios de los noventa hubiera gobiernos del mismo signo ideológico, socialistas, el diferente coste electoral asociado a sus políticas educativas en relación con la igualdad influyó en que se siguieran caminos diferentes en ambos países[1].

En concreto, esta investigación ha demostrado principalmente lo siguiente: primero, que en política educativa el socialismo combina criterios universales y compensatorios, que intenta ir más allá de la meritocracia.

Segundo, ha mostrado que los partidos socialistas, a principios de los ochenta, siguieron caminos distintos en España y Francia; que los socialistas españoles diseñaron la política educativa conforme a criterios socialdemócratas y que los socialistas

[1] Ya se ha alertado al lector en la introducción de esta tesis de los problemas metodológicos de la comparación de dos casos para extraer inferencias causales. También se ha hecho explícita la estrategia seguida para paliar este problema; fundamentalmente, la selección de casos comparables, la lógica nominal selectiva o el rechazo de explicaciones rivales infundadas, el aumento de casos y otro tipo de controles.

franceses, tras un experimento socialdemócrata que fracasó, continuaron con una política republicana en educación.

Tercero, ha probado que el fracaso del experimento socialdemócrata en Francia, y por lo tanto la continuidad republicana, no derivó ni del constreñimiento de sus instituciones ni de preferencias distintas a las socialdemócratas ni de un cambio de preferencias; que fue la oposición de la opinión pública el factor que más peso tuvo en que se abandonara la política socialdemócrata y que se optara por la continuidad republicana en educación; que la política educativa socialista española disfrutó del apoyo de la opinión pública (y que en los casos en que esto no fue así la política también sufrió).

Cuarto, ha demostrado que el miedo a los costes electorales hace a los gobiernos sensibles a la opinión pública; que esto ocurrió tanto en el caso francés como en el español.

Quinto, ha mostrado que los gobernantes pueden desarrollar estrategias de disminución de resistencias cuando consideran que la política que desean desarrollar puede desencadenarlas y que éstas supondrían un coste electoral importante (e, incluso, darle la vuelta y utilizar esa política como arma electoral en el futuro); que ante cuestiones muy conflictivas, ante las que la sociedad está muy polarizada, una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido (caso español), puede ser más exitosa que intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos (caso francés).

1. El socialismo en política educativa e igualdad: las diferentes experiencias de los partidos socialistas españoles y franceses

Esta tesis ha demostrado que la ideología general de un partido (socialistas frente a conservadores), o el "color" de un partido, puede no ser una variable suficiente, aunque sí necesaria, para explicar la política educativa en relación con la igualdad que adoptan los gobiernos.

Al principio de la década de los ochenta, después de muchos años en la "oposición", los partidos socialistas en España y Francia por fin lograron gobernar. Se esperaba que la llegada del socialismo en ambos países supusiera tanto la ruptura con la política educativa (en relación con la igualdad) que habían desarrollado los gobiernos conservadores como la convergencia de sus políticas educativas. Las posiciones ante esta política que estos partidos habían adoptado desde la década de los setenta auguraban la ruptura con la política educativa anterior y la defensa de una política socialista en este campo. Gobiernos socialistas como el laborista en Gran Bretaña o el socialdemócrata en Suecia, por mencionar sólo algunos ejemplos, habían realizado políticas educativas en relación con la igualdad distintas de las conservadoras[2]. No sólo eso, sino que además habían pensado en la igualdad de oportunidades en educación de forma diferente a cómo lo habían hecho los conservadores y habían diseñado la política educativa en consonancia. Al principio de los ochenta quedaba por ver qué hacían los nuevos gobiernos socialistas en España y Francia.

Sin embargo, en esta tesis se ha mostrado que las política educativas de los partidos socialistas en España y Francia no convergieron en la década de los ochenta y principios de los noventa; es más, si bien en el caso español sí se puede decir que la política educativa del PSOE supuso un cambio (socialdemócrata) respecto de la política educativa anterior, en el caso francés los socialistas no lograron realizar una política educativa que se diferenciase mucho de la política educativa precedente. Por tanto, la ideología general de un partido puede no ser una variable suficiente, aunque sí necesaria, para explicar la política educativa en relación con la igualdad que adoptan los gobiernos.

En ambos países, en España y Francia, los gobiernos socialistas tendieron en general a gastar más en educación que los gobiernos conservadores que les precedieron en el poder. Sin embargo, esto no significa que ambos realizaran una política

[2] Soy consciente, no obstante, de las diferencias entre las experiencias socialdemócratas de los diferentes países.

educativa socialdemócrata de igualdad en educación. El PSOE en España cambió el diseño de la política educativa que se estaba realizando hasta la fecha siguiendo, a grandes rasgos, un modelo socialdemócrata de igualdad en educación. El PS francés, por su parte, continuó con el modelo de política educativa en relación con la igualdad republicano que se venía desarrollando en Francia antes de su llegada al poder.

El caso francés presenta una complicación adicional. Los socialistas en Francia no realizaron desde el principio una política republicana en relación con la igualdad. Entre 1981 y 1984, coincidiendo con el periodo de Savary al frente del Ministerio de educación, los socialistas realizaron un pequeño experimento socialdemócrata, experimento que fracasó.

En el capítulo primero mostré, a la luz de las diferentes tradiciones de pensamiento político y de las experiencias de determinados países, que el pensamiento socialdemócrata defiende un concepto de igualdad de oportunidades universal y compensatorio, tanto de desventajas de talento como sociales, en educación obligatoria, y compensatorio de las desventajas sociales, no del talento, en la educación postobligatoria. Además, mostré que el pensamiento republicano defiende un concepto de igualdad de oportunidades universal e, incluso, meritocrático en educación obligatoria y claramente meritocrático en educación postobligatoria. A grandes rasgos, mientras el pensamiento socialdemócrata intenta ir más allá de la meritocracia, el republicano es profundamente meritocrático.

En educación obligatoria, el modelo socialdemócrata suponía fundamentalmente, tal y como lo definí en el capítulo primero, la comprensividad o ausencia de *tracking*, la educación compensatoria y de integración de minusválidos, y la educación pública gratuita, o en caso de que lo anterior no fuera posible, la educación privada subvencionada y a la vez regulada para que no sea discriminatoria, ni por el precio ni por el acceso. El diseño de la política educativa en este nivel en España en la época socialista contrasta con el de la década anterior, en la que finaliza el régimen Franquista y gobierna UCD. Los principales cambios de carácter

socialdemócrata que lleva a cabo el gobierno socialista en educación obligatoria son los siguientes: Primero, aumenta la escolaridad obligatoria de los 14 a los 16 años, y al mismo tiempo retrasa el comienzo del *tracking*, haciendo la educación obligatoria más comprensiva; segundo, crea y fomenta unos programas de educación compensatoria que no existían antes de su llegada. Además, desarrolla la integración de minusválidos en las escuelas ordinarias; tercero, regula la concesión de subvenciones a la educación privada de forma que ésta no discrimine, ni por el precio ni por el acceso y que, al igual que la pública, sea un instrumento de igualdad.

El modelo republicano en educación obligatoria suponía fundamentalmente, tal y como lo definí en el primer capítulo, el *tracking* al final de la educación obligatoria y la educación (pública) gratuita. La política educativa del PS en Francia en relación con la igualdad en educación obligatoria presentó un mayor grado de continuidad respecto a la que realizaron los gobiernos conservadores en la década anterior, bajo Pompidou y Giscard d'Estaing, de forma pues diferente a lo que ocurrió en España. Los socialistas intentaron realizar un pequeño experimento en educación obligatoria, experimento que fracasó al poco tiempo.

El fracasado intento socialdemócrata de los socialistas franceses en educación obligatoria se reflejó fundamentalmente en tres aspectos: primero, el informe Legrand, que pretendía hacer la educación obligatoria más comprensiva, no fue aplicado y Francia continuó con *tracking* en los dos últimos cursos de educación obligatoria e incluso con separación en diferentes escuelas en el último curso, a los 15 años; segundo, los programas de educación compensatoria creados a través de circulares fueron desatendidos al dejar Savary el Ministerio de educación; tercero, el proyecto de Ley de educación privada, que suponía un mayor control de la escuelas privadas que recibían fondos públicos, tuvo que ser retirado.

En educación postobligatoria el modelo socialdemócrata suponía fundamentalmente, tal y como lo definí en el capítulo

primero, las segundas oportunidades educativas[3], incluida la educación de adultos, y las ayudas financieras a los más humildes. El diseño de la política educativa en este nivel en España en la época socialista contrasta con el de la década anterior, en la que finaliza el régimen Franquista y gobierna la UCD. Los principales cambios de carácter socialdemócrata que lleva a cabo el gobierno socialista en educación postobligatoria son los siguientes: primero, enfatiza la educación de adultos, las segundas oportunidades tanto de vuelta al sistema educativo como de cambio de rama educativa en general se expanden y se hacen más explícitas en esta época; segundo, se hace un gran esfuerzo en becas, en ayudas financieras a los más humildes. De hecho hay un cambio claro en el diseño del sistema de becas que comienzan a concederse sobre todo en educación postobligatoria y a los estudiantes de familias con menos recursos. Sin embargo, este esfuerzo en becas en educación superior no fue el esperado y las tasas apenas aumentaron en el periodo socialista. No se produjo un cambio en el sistema de financiación en educación superior siguiendo un modelo socialdemócrata en el sentido de que las tasas se aproximaran más al coste real y así becas más numerosas y cuantiosas pudieran ser ofrecidas a los estudiantes de familias con menos recursos económicos.

En educación postobligatoria el modelo republicano suponía fundamentalmente, tal y como lo definí en el primer capítulo, criterios objetivos de selección y ayudas financieras a los que tienen talento. La política educativa del PS en Francia en relación con la igualdad en este nivel presentó un mayor grado de continuidad respecto a la que realizaron los gobiernos conservadores en la década anterior, bajo Pompidou y Giscard d'Estaing, que lo que ocurrió en España. Los socialistas intentaron realizar un pequeño experimento en educación postobligatoria, incluso más tímido que en educación obligatoria, experimento que fracasó al poco tiempo.

El fracasado intento socialdemócrata en Francia en educación postobligatoria se reflejó fundamentalmente en dos aspectos:

[3] En el caso de fuerte selección, la discriminación positiva en el acceso.

primero, las segundas oportunidades para ir de la universidad a las *grandes écoles*, algo que tímidamente se menciona en la Ley de educación superior, se plasmaron más en un intercambio de profesores que de alumnos. No se desarrolló este aspecto, las *grandes écoles* y la universidades continuaron disfrutando de una independencia y separación casi total; segundo, algo parecido ocurrió con los mecanismos de selección de alumnos, principalmente para acceder a las *grandes écoles*. En la propia Ley de educación superior se señalaba que se podían preparar las oposiciones a las *grandes écoles* en la universidad, y no sólo en los *lycées*, sin embargo esto no fue desarrollado y finalmente fue abandonado. Además, al principio del periodo socialista, a través de varios informes, se pretendía hacer más democrático el acceso a las *grandes écoles*, en particular a la ENA, fundamentalmente a través de becas más numerosas y más cuantiosas, o de no hacer necesarios los cursos preparatorios, lo que se plasmó finalmente en la creación de una "tercera vía" de acceso a personas según su experiencia profesional. Ambas cuestiones se referían a las *grandes écoles* francesas.

Los socialistas franceses, sobre todo al fracasar su experimento socialdemócrata, pusieron mucho énfasis en la expansión educativa como política de igualdad en educación. Esta expansión educativa la acompañaron del fomento de la educación profesional. Sin embargo, en educación superior las plazas en *grandes écoles* e instituciones similares no aumentaron en proporción al total de plazas en educación superior. En este aspecto, la época socialista muestra otra vez continuidad respecto a lo que se estaba haciendo en la década anterior en Francia.

Hicieron, por el contrario, un esfuerzo por fomentar las ayudas directas en relación a las ayudas indirectas en la educación superior. Esta política socialdemócrata quedó matizada por el hecho de que en este periodo las becas se concedieron en menor medida a familias con menos recursos económicos, es decir, las becas se extendieron a familias con más recursos y se concentraron menos en las familias más pobres. Además, este esfuerzo en ayudas económicas directas, normalmente becas, no se produjo en mayor medida en las *grandes*

écoles e instituciones similares, donde los alumnos tienen que hacer frente en muchos casos a unas tasas altas.

Por lo tanto, y de nuevo, esta tesis ha demostrado que la ideología general de un partido (socialistas frente a conservadores), o el "color" de un partido, puede no ser una variable suficiente, aunque sí necesaria, para explicar la política educativa en relación con la igualdad. Aunque sí puede explicar la política educativa en el caso español, no puede hacerlo en el caso francés. Esta variable predeciría la ruptura y la convergencia en ambos casos y el resultado de esta investigación no lo confirma. La ideología general de un partido, socialista, no puede explicar la divergencia en los casos del socialismo español y francés de la década de los ochenta y principios de los noventa.

Varios autores han subrayado la importancia del "impacto del partido en el gobierno" en las políticas, incluida en algunos casos la educativa[4]. Este tipo de explicación no es, sin embargo, compatible con la evidencia que se ha mostrado en esta tesis. Debe ser, al menos, matizada o complementada.

Entonces, ¿por qué dos partidos socialistas diseñan de forma diferente la política educativa en relación con la igualdad?, o más concretamente, ¿por qué el PSOE introdujo cambios en política educativa, cambios de signo socialdemócrata, y por qué el PS francés, tras un breve experimento socialdemócrata, continuó la política educativa de carácter republicano que estaba siendo realizada en Francia?

Se trata por tanto de dos preguntas relacionadas: Primera, ¿por qué las políticas no convergieron?, ¿por qué en España los socialistas supusieron un cambio (socialdemócrata) en la tendencia de la política educativa y en Francia, sin embargo, la mera continuidad (republicana)?; y segunda, ¿por qué la política

[4] Véase, sobre todo, Castles (1982). Maravall (1995) hace una revisión de los estudios que demuestran el impacto de la socialdemocracia en la política educativa. Boix (1998), siguiendo el modelo de la teoría partidista (*partisan theory*), también destaca la relevancia del partido en el gobierno en las políticas, incluida la educativa. El problema de este tipo de estos estudios, como ya he indicado en el capítulo uno, son los indicadores de política educativa en relación con la igualdad que utilizan.

socialdemócrata en España tuvo éxito, pudo ser desarrollada, y en cambio en Francia fracasó, tuvo que ser abandonada?

2. Rechazo de tesis institucionalistas: la continuidad del caso francés no derivó de constreñimientos institucionales

Esta tesis ha puesto de manifiesto que a pesar de que el "color" del partido no sea una explicación suficiente de la política educativa en relación con la igualdad no por ello se deben abandonar las explicaciones centradas en los partidos políticos en el gobierno. La mayor continuidad en el caso francés no derivó esencialmente de restricciones o constreñimientos institucionales superiores a los del caso español (restricciones derivadas de su mandato o alianzas políticas, de su régimen político o su burocracia). De hecho, en algún sentido los socialistas españoles se enfrentaron a mayores restricciones de este tipo. Estas restricciones fueron debidas a la herencia educativa, a la descentralización y al peso de los partidos nacionalistas en la política educativa, así como a la Constitución.

Varios autores han destacado la importancia de las instituciones en las políticas[5]. La conclusiones obtenidas en esta tesis no apoyan este tipo de explicaciones.

Si bien es verdad que el PSOE en todo el periodo disfrutó de un mandato más amplio en muchos sentidos, el PS francés disfrutó de mayoría absoluta parlamentaria desde 1981 hasta 1986. En ese periodo de tiempo, antes de que la cohabitación de 1986 a 1988 o la mayoría relativa parlamentaria del partido socialista de 1988 a 1993 efectivamente pudiera restringir su capacidad política, la política educativa del PS francés presentaba ya signos claros de

[5] Véase, en especial, Hall (1986;1996). Siguiendo a Hall (1986:19), el concepto de instituciones utilizado aquí es el que se refiere a "las reglas formales, los procedimientos y prácticas estándares de actuación que estructuran la relación entre individuos (...). Tienen un estatus más formal que las normas culturales pero no son sólo normas legales, por oposición a las convencionales. (...) Lo que importa es el carácter relacional de las instituciones; es decir, el modo en que estructura las interacciones entre los individuos".

continuidad republicana (el experimento socialdemócrata ya había fracasado). La alianza con los comunistas de 1981 a 1984 fue una alianza no necesaria, pues en este periodo el PS disfrutaba de mayoría absoluta. Además, no parece que esta alianza con los comunistas afectara a las decisiones en política educativa. En un periodo de tiempo similar, entre 1982 y 1987, los socialistas en España habían diseñado las líneas básicas de su política socialdemócrata. Los socialistas franceses no se enfrentaron a restricciones derivadas del mandato político hasta 1986 y, por lo tanto, hasta esa fecha tuvieron la posibilidad de realizar una política socialdemócrata.

Las diferencias entre los regímenes políticos en España y Francia sólo pudieron restringir la acción política en este último caso en el periodo de cohabitación de 1986 a 1988. El sistema español es parlamentario y el Francés semipresidencial. Mientras el poder ejecutivo recae en España en el gobierno, en Francia lo comparten el Presidente de la República y el gobierno. En el periodo de cohabitación, con el Presidente perteneciente a un partido político y el gobierno formado por otro, el Primer Ministro y su gobierno controlan el proceso de decisión política en casi todas las áreas, aunque el Presidente conserva determinados poderes con los que interferir, llegado el caso, en el proceso de decisión. Como he subrayado en el párrafo anterior, antes de 1986 la política educativa del PS francés presentaba ya signos claros de continuidad republicana y el experimento socialdemócrata inicial había fracasado. En un periodo de tiempo similar, entre 1982 y 1987, los socialistas en España habían diseñado las líneas básicas de su política socialdemócrata. Los socialistas franceses no se enfrentaron a restricciones derivadas de la peculiaridad de su régimen político hasta 1986 y, por lo tanto, hasta esa fecha tuvieron la posibilidad de realizar una política socialdemócrata.

Se podría pensar que la mayor continuidad en la política educativa en el caso francés en relación al español derivó de la restricción que la burocracia francesa supuso para los decisores políticos en materia de educación. Este factor no fue relevante para explicar la mayor continuidad del caso francés por, al menos,

tres razones: primera, esta tesis no se ha centrado en la implementación de la política ni en sus resultados, fases en las que es posible que este tipo de argumentos puedan tener más peso; segunda, no se ha encontrado evidencia que indique que en Francia la burocracia supusiera una mayor resistencia para la decisión política en educación que en España; y tercero, los argumentos que apuntan a que la continuidad en las políticas francesas podría deberse a que la alta administración, los altos cargos del Estado, e incluso los políticos, están formados todos en las mismas escuelas, las *grandes écoles*, y comparten las mismas ideas, no parecen del todo convincentes. No parecen convincentes este tipo de argumentos porque tenemos que en otros países como Gran Bretaña los altos cargos del Estado y políticos también están todos formados en las mismas universidades, en Oxford y Cambridge, y no por ello tienen forzosamente que compartir las mismas ideas. En el capítulo primero vimos cómo precisamente el ejemplo del laborismo inglés ha sido un referente paradigmático del modelo socialdemócrata.

Vemos, por tanto, que no hay razones para pensar que este tipo de constreñimientos fueran mayores en Francia que en España. Los socialistas en Francia tuvieron, por lo menos hasta 1986, capacidad política para realizar una política educativa socialdemócrata. Antes de esa fecha el experimento socialdemócrata ya se había abandonado y la política educativa presentaba claros síntomas de continuidad (republicana).

En esta tesis se ha demostrado que no sólo la política educativa socialista francesa no estuvo constreñida por estos factores institucionales más que la española, sino que, de hecho, determinados factores de esta naturaleza constriñeron más la acción de gobierno en el caso español que en el francés. Este es el caso de la herencia educativa a la que se enfrentaron los socialistas españoles, de la descentralización educativa y del peso de los partidos nacionalistas en la política educativa española así como de la importancia de la Constitución en la educación en España.

Los sistemas educativos, en general, presentan muchos elementos de continuidad e inercia. Además, las políticas

educativas realizadas por los gobiernos pueden depender de los diferentes puntos de partida. Tal y como se ha realizado el análisis de la política educativa en ambos casos se ha controlado, en la medida de lo posible, el efecto que pudieran tener tanto las características básicas del sistema educativo como el punto de partida, en definitiva, la situación educativa heredada, en la política socialista en cada país. Al haber analizado el impacto de los gobiernos socialistas en la tendencia de la política educativa de cada país se ha podido controlar ese efecto. Ello se ha realizado comparando la política desarrollada por los socialistas con la realizada por los gobiernos, conservadores, precedentes. Lo cierto es que la continuidad francesa no se explica por las inercias del sistema educativo ni por su punto de partida, tal y como su comparación con el caso español revela. Bien al contrario, la existencia de un fuerte sector privado de educación y la carencia, por el contrario, de plazas en centros públicos en España en la década de los setenta y principios de los ochenta pudo condicionar la política educativa de los socialistas españoles (de hecho, pudo condicionar la propia Constitución). Enfrentados a esta limitación institucional, los socialistas españoles utilizaron la herencia educativa para mostrar los límites de la política educativa en temas conflictivos y así paliar la oposición a las políticas.

La existencia de fuertes partidos nacionalistas en el caso español, en un país en el que la descentralización política y educativa estaba alcanzando unas dimensiones muy considerables, fue relevante para la política educativa socialista. Partidos nacionalistas, como CiU y el PNV, eran los que gobernaban en sus respectivas comunidades, Cataluña y el País Vasco, y en ellos recaía tanto la coordinación como la puesta en práctica de la política educativa. Lo sorprendente del caso español, y se puso de manifiesto en la política educativa socialista, es que antes de que el gobierno socialista necesitara el apoyo de CiU en 1993 para obtener la mayoría parlamentaria que respaldara su acción de gobierno, ya de hecho se contaba con este partido para su apoyo en determinadas leyes. Sin embargo, los socialistas españoles hicieron, de nuevo, de la necesidad virtud. Enfrentados a esta

limitación institucional, utilizaron el apoyo de los partidos nacionalistas para dar muestras de "consenso" en temas conflictivos y así paliar la oposición a las políticas.

La existencia de un artículo constitucional, el 27, fruto de un "acuerdo" sobre la cuestión educativa, tema que había supuesto un conflicto histórico sin resolver, fue relevante para la política educativa socialista española. La política educativa socialista francesa no estuvo condicionada ni por la existencia de un marco legal como el español ni por una historia conflictiva sin resolver. La Constitución de 1958 simplemente enunciaba principios vagos al respecto. El tema de la educación en Francia también había sido conflictivo, fundamentalmente el de la situación de la educación privada, pero la Ley Debré de 1959 había paliado en gran medida este conflicto. Enfrentados a esta limitación institucional, los socialistas españoles utilizaron la Constitución para mostrar los límites de la política educativa y para dar muestras de "consenso" en temas conflictivos y así paliar la oposición a las políticas.

Por lo tanto, esta tesis ha demostrado que los socialistas franceses no se enfrentaron a unas restricciones institucionales mayores que las de los socialistas españoles; determinadas constricciones de esta naturaleza fueron incluso mayores en el caso español. Las instituciones de ambos países tenderían a predecir mayor continuidad en el caso español que en el francés, justo lo contrario a lo que sucedió.

Aparte de su finalidad argumentativa en un diseño comparado de investigación, el análisis de las instituciones nos ofrece un panorama más detallado de los contextos en los que se realizaron las decisiones sobre la política educativa en ambos países.

3. Rechazo de explicaciones basadas en diferentes preferencias de los partidos socialistas o en el cambio de preferencias del gobierno francés

Esta tesis ha puesto en evidencia que aunque la pertenencia del partido a una determinada familia ideológica, en este caso

socialista, no es una explicación suficiente de la política educativa en relación con la igualdad, no por ello ésta viene explicada por los constreñimientos institucionales de un país. Sin embargo, la continuidad del caso francés no vino tampoco explicada por preferencias distintas a las socialdemócratas o por un cambio de preferencias.

Antes de intentar examinar otro tipo de constreñimientos que pudieron influir en el caso francés es necesario preguntarse por las preferencias de política educativa en relación con la igualdad de ambos gobiernos socialistas: si eran las mismas y si eran socialdemócratas, es decir, si ambos querían realizar una política educativa socialdemócrata. Bien pudo ocurrir que sus preferencias difirieran, que en realidad el gobierno socialista francés no tuviera una preferencia por la política educativa socialdemócrata y sí por una republicana.

Los modelos que han destacado la importancia de las preferencias partidistas en las políticas son los denominados modelos partidistas, de la teoría partidista (*partisan theory*)[6]. Aunque estos modelos destacan a través de las preferencias las diferencias entre partidos de distintas familias ideológicas (socialdemócratas vs. conservadores), ello no obsta para que se pueda extrapolar a partidos de la misma familia ideológica con preferencias distintas.

Esto extrañaría *a priori*, pues los franceses al principio de su mandato realizaron un experimento socialdemócrata en política educativa. Además, el análisis de la posición de ambos partidos en política educativa en la década de los setenta y principios de los ochenta que se ha realizado en esta investigación, analizando entrevistas, discursos, congresos y programas electorales, revela que ambos partidos tenían una preferencia socialdemócrata. Es decir, ambos querían reformar el sistema educativo con criterios de igualdad de oportunidades universales y compensatorios,

[6] Véase, en especial, los trabajos desarrollados por Hibbs desde mediados de los setenta (por ejemplo, 1987; 1992) y los desarrollados por Alesina desde mediados de los ochenta (por ejemplo, Alesina et al. 1997). Boix (1998) trata la cuestión de la educación bajo este prisma.

ambos querían ir más allá de la meritocracia en educación. Aunque los socialistas en Francia querían realizar una política educativa socialdemócrata como en el caso español no pudieron y tuvieron que terminar, tras el experimento socialdemócrata fracasado, realizando un política republicana, política que suponía la aplicación de criterios de igualdad de oportunidades universales y, sobre todo, meritocráticos, en educación.

A raíz de esta cuestión esta tesis ha profundizado en las preferencias de política educativa en relación con la igualdad de los gobiernos socialistas en España y Francia. Este estudio de las preferencias sobre política educativa e igualdad nos ofrece una perspectiva más detallada de las motivaciones y objetivos de ambos gobiernos socialistas.

El PSOE es de origen por un lado marxista pero por otro liberal, de tradición socialdemócrata sobre todo desde finales de los setenta después del paréntesis franquista. El PSOE tiene tradicionalmente una base electoral obrera, aunque desde finales de los setenta y sobre todo principios de los ochenta conquistó gran parte del electorado de clases medias. La preferencia por una política educativa socialdemócrata del gobierno socialista español derivó, en primer lugar, precisamente de esta tradición socialista, que tras su interrupción por la dictadura franquista fue restaurada. Esta tradición socialista en educación estaba muy influida, y así lo estuvo la preferencia en política educativa del gobierno socialista, por el liberalismo español desde la Institución Libre de Enseñanza y por la II República española y su relación con destacadas figuras del socialismo español de la época. En segundo lugar, la preferencia por una política educativa socialdemócrata del gobierno socialista estuvo influida por la socialdemocracia europea, principalmente por el laborismo ingles y también, aunque en menor medida, por la socialdemocracia sueca.

La Constitución española de 1978, no obstante, modificó las preferencias del PSOE en materia de educación y estas preferencias evolucionaron en el periodo final de oposición política desde una concepción centrada casi exclusivamente en la

participación hasta una concepción que enfatizaba la igualdad educativa.

El único aspecto en el que las preferencias del gobierno socialista español no coincidieron con la política que se realizó fue el del sistema de financiación de la educación postobligatoria, en especial la universidad. A pesar del gran esfuerzo en becas, en ayudas financieras a los más humildes, y del cambio claro en el diseño del sistema de becas que comenzaron a concederse sobre todo en educación postobligatoria y a los estudiantes de familias con menos recursos, las becas no aumentaron más ni fueron más cuantiosas y las tasas no aumentaron lo suficiente. No se produjo un verdadero cambio en el sistema de financiación universitaria. La preferencia inicial era por un sistema de tasas más altas que ayudara a financiar muchas y cuantiosas becas a los que las necesitaban, pero esta preferencia no se llevó a cabo. La tarea de esta tesis ha sido también preguntarse por qué.

El PS francés, por el contrario, es de origen republicano, influido por la Revolución francesa y su legado, por su ensalzamiento un siglo después, en la III República, y en el que el marxismo nunca llegó a arraigar. El PS francés tiene tradicionalmente una base electoral de clase media, aunque desde los setenta y sobre todo finales de esa década y principios de los ochenta conquistó gran parte del electorado obrero. Esto constituye una peculiar tradición socialista francesa. Sin embargo, durante la década de los setenta y principios de los ochenta el PS francés, y el gobierno socialista francés de los primeros años, mantuvo posturas socialdemócratas en política educativa e igualdad. La igualdad de oportunidades republicana (con un fuerte componente meritocrático) se consideraba "insuficiente"; la misión del socialismo era aplicar una igualdad de oportunidades socialdemócrata (más allá de la meritocracia).

Se podría argumentar alternativamente que lo que ocurrió en el caso francés no es que desde el principio los socialistas mostraran una preferencia republicana en política educativa e igualdad (que se ha probado que no fue así) sino que hubo un cambio de preferencias que hizo que se cambiara la política educativa

socialdemócrata por la republicana. Toda explicación sobre el cambio en una política que conlleva el cambio de preferencias sobre esa política debe estar bien fundamentada. Independientemente de la retórica que empleen los partidos y los políticos en sus discursos, en sus programas electorales y en congresos, en los que normalmente intentarán defender la nueva política para que no se ponga en evidencia que la suya preferida ha fracasado, el supuesto cambio de preferencias debe de responder a algo. No se puede aceptar que los políticos cambien de preferencias porque sí, es más, ellos tienen el incentivo de aparentar que la nueva política en verdad era la preferida y por buenos motivos. Un cambio de preferencias debe responder, por ejemplo, a nueva información en posesión del gobierno, información que no se tenía al inicio, o a un cambio en la composición del gobierno.

En primer lugar, no parece que el abandono de la política socialdemócrata en educación en Francia respondiera a un cambio en la información del gobierno socialista. En segundo lugar, dado que el gobierno socialista francés hasta 1986 disfrutó de mayoría absoluta parlamentaria, la única explicación posible podría tener que ver con un cambio en el equilibrio de fuerzas en el partido que tuviera un reflejo en el gobierno y en sus preferencias[7]. De hecho con este tipo de explicación se aludiría en el fondo a otro elemento de constreñimiento institucional, esta vez no externo al partido sino interno. Varios autores han destacado la importancia del faccionalismo de los partidos en las políticas[8]. Es cierto que el PS francés de los años setenta y principios de los años ochenta era un partido que constaba de diversas facciones y que, en cambio, el PSOE de esa época no presentaba esta característica. Sin embargo, el análisis de este aspecto en el caso francés nos lleva a rechazar

[7] He descartado la explicación de que el cambio de preferencias podría derivar del cambio de persona al frente de una cartera, la educativa, debido a que no me parece convincente. Esto es así por, al menos, dos razones: primero, al sustituir Chevènement a Savary al frente del Ministerio de educación, la política socialdemócrata ya había fracasado; segundo, Mitterrand le nombró Ministro de educación con el ánimo de que "restableciera la paz".

[8] Véase, por ejemplo, Kitchelt (1994).

este tipo de explicación ya que durante casi toda la década de los años ochenta apenas se alteró la distribución de fuerzas en el PS francés y por lo tanto ningún reflejo pudo ello tener en el gobierno y en sus preferencias. Durante toda esa época la facción, o conjunto de facciones, dominantes en el PS fue la alianza de Miterrand y los "mitterrandistas" con el CERES.

Se descartan, pues, explicaciones de la continuidad republicana francesa y del fracaso de la política socialdemócrata que inició el PS francés basadas en preferencias de este partido distintas de las socialdemócratas o basadas en el posible cambio de preferencias del gobierno francés, ya sea por nueva información en posesión del mismo o por cambio en la composición del gobierno derivada del faccionalismo del PS.

4. Los constreñimientos electorales de las políticas: la importancia de la opinión pública en las políticas y las reacciones anticipadas de los políticos

Aunque tanto en España como en Francia hubiera gobiernos del mismo signo ideológico, el diferente coste electoral asociado a sus políticas educativas en relación con la igualdad hizo que se siguieran caminos diferentes en ambos países.

Esta tesis ha demostrado que, una vez descartadas las hipótesis alternativas sobre lo que pudo causar el fracaso del experimento socialdemócrata francés (diversas instituciones, preferencias distintas de las socialdemócratas, el cambio de preferencias), fue la oposición de la opinión pública la explicación que mayor peso tuvo en que se abandonara la política educativa socialdemócrata y que el gobierno socialista francés optara por la continuidad republicana en educación. La opinión pública en España no se opuso a la política educativa socialdemócrata y sí en Francia.

Este argumento necesita ser matizado en varios sentidos, al menos en dos. Primero, hay que distinguir entre los temas visibles

(*salient*) y los que no lo son[9]. Segundo, hay que distinguir entre preferencias mayoritarias en la sociedad y grupos con preferencias intensas (Dahl 1956). Estas dos cuestiones pueden estar relacionadas. Normalmente en los temas visibles se forman preferencias mayoritarias[10], pero en los no visibles no, únicamente se forman grupos con preferencias intensas[11].

Teniendo en cuenta las anteriores matizaciones, el argumento queda estructurado de la siguiente forma. La opinión pública mayoritaria de la sociedad efectivamente tuvo un impacto en el diseño de la política educativa en los temas visibles. En los temas visibles la oposición de la opinión pública hizo que se abandonara esta política educativa socialdemócrata en Francia. En los temas que no eran visibles importó más la opinión de determinados grupos con preferencias intensas. En los temas que no eran visibles la oposición de determinados grupos con preferencias intensas hizo que se abandonara la política socialdemócrata en Francia. En el caso español, en general, la opinión pública mayoritaria de la sociedad no se opuso a la política educativa socialdemócrata en las cuestiones visibles y en las no visibles los grupos con preferencias intensas tampoco mostraron oposición.

No es suficiente, o no debería ser suficiente, probar que la opinión pública[12] contraria en el caso francés constriñó su capacidad de diseño de la política educativa y que, en cambio, en el caso español la opinión pública favorable no supuso ningún límite al desarrollo de la política educativa socialdemócrata preferida. Varias preguntas deben ser respondidas para considerar

---

[9] Un tema es visible cuando es una preocupación prioritaria de la sociedad. Un tema visible tiene su reflejo en indicadores tales como un porcentaje de no sabe/no contesta bajo en las encuestas sobre ese tema, o la alta publicación de encuestas o noticias sobre ese tema en los periódicos.

[10] Los grupos con preferencias intensas pueden tener influencia en la opinión pública mayoritaria de la sociedad.

[11] Estos grupos podrían llegar a hacer el tema visible y tener influencia en la opinión publica mayoritaria de la sociedad.

[12] Utilizaré la expresión genérica *opinión pública* tanto para referirme a las preferencias mayoritarias de la sociedad como a los grupos con preferencias intensas. Cuando sea relevante los separaré.

esta explicación como satisfactoria: ¿Por qué la oposición de la opinión pública puede hacer que una política se abandone?, ¿por qué los gobernantes pueden querer hacer caso a la opinión pública?, ¿cuál es el mecanismo mediante el cuál la opinión pública influye en la política?

Hay una evidencia abrumadora a favor de que la opinión pública influye en las políticas[13]. El principal mecanismo que explica la relación entre opinión pública y política es el mecanismo de reacciones anticipadas: los gobernantes quieren ser reelegidos, temen ser penalizados electoralmente y por ello atienden los deseos del electorado; los gobernantes, por lo tanto, al hacer caso a la opinión pública minimizan la oposición a sus políticas, los costes electorales que éstas pueden conllevar. Varios autores han trabajado sobre este mecanismo[14].

Sin embargo, antes de concluir que, efectivamente, el miedo a ser penalizado electoralmente forzó al gobierno socialista francés a abandonar la política educativa socialdemócrata hay que demostrar que este mecanismo es válido para el tipo de política que aquí se trata: la política educativa en relación con la igualdad. Esta tesis ha demostrado que este tipo de mecanismo electoral puede ser aplicado a la política educativa en relación con la igualdad. Esto es así por varios motivos. Primero, la política educativa en relación con la igualdad suele ser una cuestión divisiva y conflictiva en la sociedad ante la que no existe unanimidad, con lo que cualquier política realizada en este sentido puede suponer un coste electoral[15].

Segundo, la relación entre política educativa y resultados (*outcomes*) en términos de igualdad es muy compleja, está poco explorada, hay evidencia contradictoria y los resultados suelen ser muy diferidos en el tiempo. Los efectos de las políticas educativas en la igualdad están sujetos a mucha incertidumbre ya que hay muchos factores que interactúan (la familia es el más evidente).

---

[13] Véase, por ejemplo, Klingemann et al. (1994) y Page y Shapiro (1983).

[14] Entre los más importantes, Manin (1998) y Przeworski et al. (1999).

[15] Véase Barreiro (1998) para una lógica con ciertas similitudes aplicada a la política del aborto.

Ante esta complejidad los políticos presentan a la política como igual a los resultados. Ni políticos ni votantes conocen (ni son capaces de discernir) los resultados que se derivarán de las diferentes políticas educativas. Al presentar las políticas como iguales a los resultados los políticos proponen un intercambio de la política a cambio de los votos. Los ciudadanos o votantes perciben no los resultados sino las políticas que realiza el gobierno y de su satisfacción con éstas dependerá la reelección de los gobernantes. Consecuentemente los políticos o gobernantes desean hacer lo que piensan los votantes en política educativa en relación con la igualdad porque de ello puede depender su reelección. Autores que han analizado el voto retrospectivo, lógica que subyace al mecanismo de *accountability* que está en la base del razonamiento aquí expuesto, admiten la posibilidad de que las políticas sustituyan a los resultados en esta lógica[16].

Por tanto, el miedo a ser penalizado electoralmente forzó al gobierno socialista francés a abandonar la política educativa socialdemócrata. La ausencia de costes electorales de la política educativa del gobierno socialista español hizo que ésta fuera viable, aunque con alguna excepción.

---

[16] Véase, fundamentalmente, Fiorina (1981). Según este autor la política puede equivaler a los resultados en la lógica del voto retrospectivo en varios supuestos: cuando en realidad se trata de lo mismo, es decir, cuando una cosa lleve a la otra, cuando aunque no sean lo mismo en el discurso político se fusionen intencionadamente, bien por razones ideológicas u otras, o cuando la política sea importante en sí misma. Un ejemplo muy citado por este autor es precisamente el de la educación, en especial del *busing*. La política del *busing* en EEUU implica, básicamente, trasladar a niños de guetos raciales, normalmente afroamericanos, a escuelas de blancos. Esta política se persigue para conseguir una sociedad más integrada en la que los niños afroamericanos no tengan menos oportunidades que los blancos. Se puede pensar que el *busing* lleva directamente a una sociedad más integrada, que en realidad es lo mismo, o que los políticos, utilizando recursos ideológicos o no, así lo argumentan, o que el *busing*, independientemente de que efectivamente tenga como resultado una sociedad más integrada, es deseable en sí mismo. El ejemplo contrario sería, según Fiorina, el desempleo. Hay múltiples instrumentos que pueden llevar a la disminución del desempleo. En principio, da igual el instrumento que se aplique, lo que importa es que efectivamente el desempleo disminuya.

Una vez demostrado que la política educativa en relación con la igualdad, tal y como ha sido definida en esta tesis, puede ser objeto de reacciones anticipadas por parte de los gobiernos que se someten a las preferencias del electorado, hay que tener en cuenta dos aspectos concretos del caso francés, en el que los gobernantes rectificaron su política ante el descontento popular: primero, que en este caso ni los votantes cambiaron de preferencias desde las elecciones de 1981 ni el gobierno socialista incumplió su programa electoral provocando así la ira de la sociedad, sino que la cuestión educativa no fue un tema importante de campaña y las promesas en este campo fueron vagas; segundo, que en este caso se optó por una política socialdemócrata debido, en parte, a una mala previsión de la oposición de la opinión pública y, en parte, a un mal cálculo del papel de los políticos para remediar eso. En las líneas que siguen profundizaré en estos dos aspectos.

Primero, si la política educativa es tan importante desde un punto de vista electoral, ¿por qué los socialistas ganaron en 1981 si poco tiempo después, sin haber incumplido su programa, levantaron el descontento popular con su política educativa? Centrándonos únicamente en las elecciones, hay elecciones en las que los temas educativos son temas importantes en la campaña electoral y se utilizan para conseguir votos y elecciones en las que no. Los ciudadanos sólo tienen un instrumento para elegir los gobernantes que quieren, el voto, y múltiples políticas y aspectos políticos que los ciudadanos tienen que evaluar y considerar. Si un gobierno ha sido elegido por la mayoría del electorado en unas elecciones ha podido serlo independientemente de la oferta (o ausencia de ella) que haya realizado en una determinada política como la educativa. Las elecciones presidenciales francesas de 1981 apenas contenían temas educativos y éstos no fueron muy relevantes.

Los socialistas franceses ganaron en 1981 por razones distintas a la política educativa, política que no había tenido mucha relevancia en su programa electoral. Por ello, no es incompatible el que los socialistas franceses ganaran en 1981 con que al realizar poco después su política educativa deseada (socialdemócrata)

suscitaran las reacciones adversas de la opinión pública. Ante un programa con un contenido escaso en educación, vago y sin apenas relevancia electoral no se puede considerar que los votantes franceses en 1981 seleccionaran a su gobierno por la política educativa y luego, al reaccionar en contra de la misma, lo que haya pasado es que cambiaran de opinión.

Por tanto, en el caso francés ni estamos ante una situación de incumplimiento claro de programa ni de un cambio de preferencias de los votantes desde las elecciones hasta que se realiza la política. Simplemente estamos frente a una política que sólo adquiere una dimensión electoral clara cuando hay una fuerte oposición de la opinión pública ante su desarrollo. Por ejemplo, el Presidente de la República pensó que el proyecto Savary de educación privada podría tener consecuencias electorales (en las siguientes elecciones, en 1986) y de hecho que en las elecciones europeas de junio de 1984, en las que perdieron los socialistas, ya había podido tener consecuencias.

Segundo, una cuestión relacionada con la anterior es ¿por qué en el caso francés no se optó desde el principio por una política educativa republicana si es que los gobiernos anticipan perfectamente el deseo de los ciudadanos? Por un lado, que las políticas estén sujetas a constreñimientos electorales no quiere decir que los gobiernos calculen bien *ex ante* la oposición de la opinión pública a sus políticas. Por otro lado, y relacionado con lo anterior, se podría pensar que la opinión pública puede no ser algo exógeno a la actividad de los políticos. Los políticos pueden pensar que pueden influir en ella.

El mecanismo de reacciones anticipadas puede ser válido, por tanto, en el caso de gobernantes que rectifican su política al levantar el descontento popular. Esto ocurrió en el caso francés con la política educativa.

Veamos en más detalle el caso francés. La política educativa socialdemócrata en el caso francés se encontró con la oposición de la opinión pública en las cuestiones visibles y con la de grupos con preferencias intensas en las no visibles, que hicieron que el gobierno socialista la abandonase debido al coste electoral que su

mantenimiento implicaba. Primero, la cuestión de la educación privada en educación obligatoria. Lo único que contenían las *110 proposiciones para Francia* de Mitterrand en relación con la educación y la igualdad era "la creación de un gran servicio público, unificado[17] y laico de educación nacional". El PS durante los setenta había defendido o bien que el Estado retirara las subvenciones a la educación privada o bien, si esto no era posible, la nacionalización de estas escuelas, su conversión en escuelas públicas por el hecho de recibir fondos públicos. La proposición del programa de Mitterrand era confusa en este sentido. Durante la campaña electoral el propio Mitterrand tuvo que rectificar ante las reacciones adversas del público sobre esta medida señalando que no se trataba de imponer esta medida sino de negociarla ("negociar y persuadir, no imponer", fue su eslogan). De hecho Mitterrand nombró a Savary Ministro de educación por su talante moderado. El proyecto Savary de educación privada fue el resultado de la negociación del propio Savary con distintos sectores del mundo educativo. Ante las manifestaciones multitudinarias en las calles, instigadas por la oposición política, la iglesia y los grupos de presión de los colegios privados, en contra del proyecto Savary, ante el hecho de que una mayoría abrumadora de la opinión pública, gran parte de los votantes que en 1981 dieron la victoria a Mitterrand y de las clases medias, una de las principales *constituencies* del PS, estaban en contra del proyecto de Savary, el propio Mitterrand en julio de 1984 anunció la retirada del proyecto. Esta retirada provocó la dimisión de Savary y del Primer Ministro, Pierre Mauroy. Sin duda Mitterrand con este acto estaba intentando disminuir el coste político que esta medida impopular pudiera tener. Las elecciones europeas de junio de ese año ya habían supuesto un fuerte revés para el PS y en 1986 había de nuevo elecciones parlamentarias. La oposición política (desde el Senado) quiso forzar al presidente de la República a un referéndum sobre este tema. La alta probabilidad de perder llevó a Mitterrand a retirar directamente el proyecto.

[17] Quiere decir unificar el sector publico y privado de educación.

Segundo, la comprensividad en educación obligatoria. En este caso la opinión pública mayoritaria no fue muy relevante debido a la menor visibilidad de esta medida. Sin embargo, los socialistas, se toparon con la frontal oposición de los profesores, en especial los profesores de secundaria, que hicieron que el informe Legrand que abogaba por una mayor comprensividad de la educación secundaria obligatoria no fuera aplicado. Estos profesores, dejando aparte a los que imparten enseñanzas profesionales, sobre todo los de secundaria del SNES, no querían que los "malos" estudiantes estuvieran en sus aulas (y no querían, por otro lado, impartir las horas adicionales que suponía el informe). Los profesores tenían fuertes relaciones con el PS y constituían un apoyo electoral muy importante para este partido (eran una *constituency* tradicional del PS en materia de educación). El miedo de los socialistas a que esta medida supusiera un coste político les llevó a no adoptarla.

Tercero, la educación compensatoria en educación obligatoria. Esta cuestión tampoco era visible, aunque la opinión pública en principio no era favorable a que las escuelas recibieran diferentes recursos. Levantó la oposición, de nuevo, de los profesores, en especial de los del SNES. Estos profesores no estaban a favor de que se detrajeran recursos de unas escuelas para compensar a otras. Este es otro caso en el que el gobierno francés no quiso un enfrentamiento con los sindicatos de profesores intentando evitar el consecuente coste político.

Cuarto, los mecanismos de acceso, las segundas oportunidades de acceso y las becas en las *grandes écoles* (educación postobligatoria). Esta cuestión de las *grandes écoles* no llegó a ser visible porque, al contrario que con el proyecto Savary, el propio proyecto de educación superior de 1984 ya no contenía determinadas medidas como la "unificación de la universidad y de las *grandes écoles*" o, por lo menos, la democratización de estas últimas, que eran reivindicaciones históricas socialistas. Sí que podía llegar a ser una cuestión visible. La opinión pública aceptaba y, de hecho apoyaba, la dualidad del sistema de educación superior francés, universidad de masas por un lado y *grandes écoles* selectas y prestigiosas por otro. Además, los

estudiantes de las *grandes écoles* y los ex-estudiantes de estas instituciones supusieron una fuerte oposición al desarrollo de estas medidas. Estos estudiantes, y sobre todo los ex-estudiantes, ahora las principales élites del país, tenían mucho poder y eran firmes defensores del sistema elitista de *grandes écoles* tal cual estaba. El miedo del gobierno socialista a la oposición de estos grupos y, fundamentalmente, a la de la opinión pública, susceptible de ser utilizada por ellos, que le supusiera un coste político hizo que esta reivincicación socialista, salvo en alguna declaración inicial, apenas fuera desarrollada.

Una vez que la política educativa socialdemócrata francesa fue abandonada, tras el cambio de gobierno propiciado en gran medida por el fracasado proyecto Savary, Mitterrand nombró a Chevènement Ministro de educación para "devolver la paz" a la educación. Mitterand no quería ninguna política educativa que levantara la más mínima oposición. La continuidad republicana en política educativa se impuso. La política educativa que el gobierno realizó en este sentido a partir de entonces no levantó apenas oposición.

Baste decir por el momento que, efectivamente, las diferentes medidas de política educativa en relación con la igualdad del gobierno socialista español, medidas socialdemócratas, fueron aplaudidas en general por la opinión pública en los temas más visibles y no suscitaron la oposición de grupos específicos con preferencias intensas en las cuestiones menos visibles. Por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustiva, la LODE, una Ley muy visible, a pesar de que efectivamente hubo manifestaciones en contra de grupos opuestos, disfrutó del apoyo mayoritario, e incluso abrumador, de la población (e incluso, tal y como se reflejaba en las encuestas, de los grupos a los que los manifestantes se suponía que estaban representando). Medidas menos visibles como la comprensividad de la educación obligatoria o la integración de los minusválidos en la educación ordinaria fueron no sólo muy aplaudidas por la opinión pública sino que no suscitaron la oposición de grupos específicos. Ello no fue óbice para que en el caso español operaran dinámicas

parecidas en caso de oposición de la opinión pública en cuestiones visibles o de grupos con preferencias intensas en los no visibles. Por ejemplo, no se llevó a cabo el cambio de financiación de la universidad (altas tasas y más y mayores becas) por la oposición de la opinión pública, de los votantes socialistas y del electorado de clase baja -*constituency* del PSOE- y de los estudiantes; por el coste político y electoral que esta medida podría acarrear. La LOGSE se aprobó tan tarde, en 1990, debido a la oposición de los sindicatos y al coste político que suponía la aprobación sin su aceptación.

Alternativamente se podría argumentar que el apoyo a la política educativa socialista en España derivó de la reciente transición a la democracia española, lo que no había ocurrido en Francia[18]. Este argumento no es del todo válido por, al menos, dos motivos: primero, en el caso de la LODE en España había inicialmente fuertes resistencias a la Ley. La sociedad estaba muy polarizada sobre esta cuestión y el apoyo no era evidente; segundo, la cuestión de la financiación de la educación superior, y de alguna manera el retraso de la LOGSE, son ejemplos de oposición y del efecto de los costes electorales en las políticas.

Esta tesis ha demostrado no sólo que el apoyo a la política educativa socialista en España no derivó esencialmente de su reciente transición a la democracia, sino además que este apoyo no derivó de la ausencia de resistencias iniciales[19]. Como la LODE, por ejemplo, pone de manifiesto, los grupos opositores a esta Ley (aparte de la oposición política, la Iglesia y los grupos en defensa de la educación privada) constituían resistencias iniciales igual o más importantes que en Francia.

---

[18] Véase, para un argumento similar, Hirschman (1987).

[19] Hay una literatura extensa sobre la influencia de los grupos de interés en la política (véase Baumgartner 1989, Meny y Thoening 1989, Wright 1989 y Salisbury 1975).

5. Las estrategias de debilitamiento de resistencias a las políticas: la negociación y la batalla por la opinión pública

Podría parecer, por lo que he señalado en estas páginas, que el gobierno socialista español tuvo más "suerte" ya que se "encontró" una opinión pública más favorable a la política educativa socialdemócrata que desarrolló y que por el contrario el gobierno socialista francés fue desafortunado al "encontrarse" con una opinión pública en contra de su política educativa socialdemócrata. Esto no fue así, lo cual no es incompatible con que en ambos casos la viabilidad de las políticas dependiera de su aceptación por la opinión pública y, por lo tanto, de sus costes electorales.

En concreto, la comparación de la LODE española y del Proyecto de educación privada francés ha mostrado que los gobernantes pueden desarrollar estrategias de disminución de resistencias cuando consideran que la política que desean desarrollar puede desencadenarlas y que éstas supondrían un coste electoral importante (e incluso convertirlas en un beneficio electoral). Ante cuestiones muy conflictivas, ante las que la sociedad está muy polarizada, un estrategia de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido, como en la LODE, puede ser más exitosa que intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos, como en el proyecto Savary.

La relación entre opinión pública y políticas es controvertida. No tanto porque se dude de que la opinión pública efectivamente influya en las políticas sino porque hay también evidencia tanto de que las políticas afectan a la propia opinión pública como de que la opinión pública puede estar influida por las estrategias de los políticos[20]. Esta tesis no se ha concentrado en los efectos de las políticas en la opinión pública, que como queda dicho son inciertos en materia de educación e igualdad, sino en las estrategias de los políticos para disminuir la potencial oposición de

[20] Véase, por ejemplo, los trabajos de Page y Shapiro (1992) y McGraw et al. (1995).

la opinión pública a sus políticas, y, en general, para disminuir las resistencias a sus políticas.

Los políticos no esperan pacientemente la sentencia popular. No se adaptan simplemente al dictado popular o esperan su juicio tranquilamente. Saben que la buena marcha de sus políticas, en concreto la educativa, e, incluso, la repercusión de estas políticas en la continuidad de sus gobiernos en algunos casos, dependen en buena medida del grado en que los electores las acepten. Consideran, lo que, además, es un supuesto realista, que la opinión pública no es exógena a sus acciones, ni exógena a la influencia de grupos particulares enfrentados, y elaboran estrategias de disminución de resistencias a las políticas que desarrollan. Y ello lo hacen no sólo en casos de una política claramente impopular de partida, o de incumplimiento del mandato derivado de unas elecciones, sino que constantemente pueden elaborar este tipo de estrategias si piensan que su política deseada puede levantar resistencias importantes y provocarles unos costes electorales altos. Ello les permitirá disminuir la oposición a sus políticas, disminuir los costes electorales asociados a esas políticas[21].

Que suceda esto último, es decir, que los políticos desplieguen estrategias de disminución de resistencias puede no ser contradictorio con todo lo anterior: que los políticos están sujetos a la lógica electoral, a las sanciones públicas, y que esto lo tienen en cuenta al diseñar y desarrollar las políticas. La incompatibilidad entre estos dos tipos de argumentos se daría en el caso de que se considerara que la opinión pública, que las preferencias de los ciudadanos, son exógenas, que existen independientemente de los políticos (y de otros grupos de influencia). Al contrario, el hecho de que los políticos sepan que tanto la política deseada como, incluso, el gobierno dependen de su aceptación popular hace que estos desarrollen este tipo de estrategias[22].

---

[21] Véase, para esta lógica, Maravall (1999).

[22] Hay que diferenciar, siguiendo la lógica de Maravall (1999), entre acciones encaminadas a influir en la opinión pública y acciones encaminadas a esconder sus acciones del escrutinio público. Esta tesis se ha centrado en el primer tipo de acciones.

De este modo, en esta tesis, más allá de que, efectivamente, el experimento socialdemócrata en política educativa francés se abandonara debido a los costes electorales provocados por la oposición de la opinión pública y que, en cambio, la política educativa socialdemócrata española disfrutara de un apoyo considerable por parte de la opinión pública y, por tanto, no supusiera un coste electoral, también se ha demostrado en estos dos casos que los gobernantes pueden desarrollar estrategias de disminución de resistencias a las políticas. Fundamentalmente, en el caso español, el ejemplo de la LODE pone de manifiesto cómo los gobernantes pueden desarrollar estrategias políticas de disminución de resistencias; que los gobiernos pueden elaborar medidas políticas de convencimiento y movilización hacia el partido y hacia la sociedad; que pueden dar la batalla por la opinión publica con el apoyo del partido político.

A continuación se comparan las estrategias de debilitamiento de resistencias en la LODE española y la fracasada Ley Savary francesa. No pretendo ser exhaustiva en lo que a estrategias de debilitamiento de resistencias se refiere, tan sólo mostrar un ejemplo.

La lógica de comparación de estas estrategias procede en varios pasos: primero, en ambos casos, el español y el francés, el gobierno socialista hizo frente a resistencias importantes a sus políticas; segundo, en ambos casos el gobierno socialista se enfrentaba a una opinión pública polarizada, tanto del conjunto de la población como de los votantes socialistas; tercero, en ambos casos trataron de debilitarse estas resistencias aunque siguiendo estrategias diferentes.

El tema de la educación privada había sido, y era, un tema muy controvertido en la historia española. La izquierda había defendido tradicionalmente a la educación pública y la derecha a la privada. Desde los años setenta los centros privados recibían subvenciones del Estado sin apenas ningún control. La educación privada era discriminatoria (había que pagarla y el acceso dependía del libre albedrío de la escuela) a pesar de estar subvencionada. El PSOE originalmente defendía la escuela

pública sin paliativos y estaba en contra de las subvenciones a las escuelas privadas. Sin embargo, progresivamente, y de forma evidente a finales de los años setenta, su postura empezó a cambiar en este tema. Admitía las subvenciones a la educación privada pero a cambio de que esa educación estuviera controlada por el Estado. Este cambio respondió principalmente a un factor: el artículo 27 de la Constitución de 1978 obligaba al Estado a subvencionar a los centros privados que lo solicitaran, siempre que estos cumplieran unos determinados requisitos[23]. El PSOE en esta época pensaba que tenía posibilidad de gobernar, centró el ataque a la LOECE de la UCD en su inconstitucionalidad y de hecho pensaba que lo mejor que se podía hacer era plantear medidas diferentes a la defensa sin paliativos de la educación pública y que cumplieran con la Constitución. En los últimos años de oposición se dio un último paso: se ligaron las subvenciones a la educación privada a que ésta respondiera, como la pública, a objetivos de igualdad. Esta transformación fue evidente en el programa electoral de 1982. En estas elecciones Felipe González tuvo que declarar, ante la ofensiva de la oposición, que si llegaba al gobierno no retiraría las subvenciones a la educación privada.

A pesar de haber dado el paso de una concepción "pública" de la educación a una más matizada e inclusiva de la educación privada, el nuevo gobierno socialista tras las elecciones de 1982 se dio cuenta de que la cuestión educativa, el desarrollo de la LODE que planteaba en su programa electoral, podría tener resistencias importantes que podrían suscitar un coste electoral también importante.

Por un lado, a pesar de la Constitución, gran parte de la opinión pública (sobre todo los votantes socialistas y de izquierdas) y el propio partido y los sectores tradicionalmente

[23] Este artículo de Constitución se explica fundamentalmente por dar solución a un problema histórico que había supuesto un enfrentamiento tradicional entre la izquierda y la derecha. A esto se le unía la situación de la educación en España: la falta de oferta pública principalmente en secundaria donde la privada tenía mucho peso y la existencia desde principios de los setenta de subvenciones a la educación privada que difícilmente podían suprimirse.

relacionados con el mismo, como los profesores, defendían la educación pública y su preponderancia sobre la privada. La medida de no sólo continuar con las subvenciones sino incluso, llegado el caso, aumentarlas podría no ser bien recibida (la LODE defendía la educación obligatoria, tanto en centros públicos como privados subvencionados, gratuita, con el correspondiente coste en subvenciones que eso llevaba consigo). El partido y sectores relacionados podían suponer una resistencia a la LODE y, además, con su discrepancia podían frustrar los mensajes que el gobierno lanzara al electorado. Los votantes, en especial los votantes socialistas, estaban muy polarizados en sus opiniones sobre este tema.

Por otro lado, los sectores enfrentados al gobierno por esta cuestión, los centros privados, la Iglesia y la oposición política harían todo lo posible para intentar que la Ley fracasara (culpaban a la Ley de atentar contra la libertad de enseñanza - y era cierto que los españoles no admitirían un atentado a la libertad de enseñanza). A pesar de que la oposición política no era muy importante (la UCD se desintegraba sin remedio y AP era rechazada por buena parte de la sociedad debido a su imagen franquista), la oposición de los partidos nacionalistas como CiU o, sobre todo, el PNV, y la de grupos como la Iglesia o los relacionados con los centros privados era muy intensa. Dada la polarización de la sociedad, estos grupos opositores podían tener influencia en la opinión pública. De hecho, hubo masivas manifestaciones en contra de la Ley promovidas por la oposición política, los centros privados y la Iglesia.

El gobierno socialista español trató de disminuir las resistencias a su política en estos dos frentes: el partido, sectores tradicionalmente relacionados con el mismo, como los profesores, y los votantes, sobre todo socialistas y de izquierdas, en favor de la educación pública, por un lado; por otro lado, el grueso de la opinión pública susceptible de ser convencida por la oposición política (incluidos los partidos nacionalistas) y los grupos opositores tales como la Iglesia y los defensores de los centros privados. A los primeros no fue difícil convencerlos. Se apeló

básicamente a que cualquier medida fuera de la Constitución era estéril -el ejemplo de la LOECE estaba sobre la mesa- aparte de peligrosa para la propia democracia como la historia había mostrado; a que dada la situación de la educación y en particular de la educación privada, no era factible otra política; a que a pesar de esto se podía hacer una política de izquierdas basada en la igualdad entendida como no discriminación; a que la derecha, y la Iglesia, estaban politizando el conflicto y esta cuestión educativa podía convertirse en una derrota electoral de la izquierda. Una vez convencidos se les movilizó en favor de la Ley, para que así ayudaran al gobierno en la defensa de la misma en contra de la oposición y otras resistencias. Se les movilizó reafirmando el carácter de "izquierdas" de la Ley, de su lucha en contra de la discriminación, contra el privilegio, utilizando imágenes del pasado para recordar la identidad partidista, de izquierdas, socialista. Se les movilizó apelando a que la defensa de la Ley era una batalla electoral que la derecha podía ganar.

Los gobernantes pueden convencer a su partido, a sectores afines y a los votantes, sobre todo los más afines, utilizando un argumento superior a la propia política (la Constitución, la democracia)[24]. Pueden, además, convencerles utilizando un argumento de factibilidad (herencia educativa). Se les puede convencer y movilizar utilizando tres instrumentos más: primero, dado que los resultados de la política educativa en la igualdad son inciertos para todos y que este hecho puede no ser evidente para los votantes, los gobernantes pueden argumentar sobre los efectos de una determinada política en la igualdad[25]. Tratan así de convencer y movilizar en favor de la política, al hacerla igual a los

[24] Véase Barreiro (1999) para un argumento similar.

[25] Si bien es cierto, como he señalado, que en política educativa en relación con la igualdad tanto gobiernos como votantes desconocen los resultados de una política educativa concreta en la igualdad, precisamente este desconocimiento general (del que pueden no ser conscientes los votantes) va a permitir a los políticos atribuir intencionadamente resultados a las políticas que proponen, van a presentar a las políticas como los mismos resultados. Ello les permitirá defender una determinada política y tratar de persuadir a los votantes sobre la bondad de la misma.

resultados. Segundo, los gobernantes pueden utilizar todo tipo de alusiones a la identidad partidista, a luchas históricas, en este caso relacionadas con la igualdad, para convencer y movilizar en favor de la política. Tercero, los gobernantes pueden politizar al máximo el conflicto para que estos sectores reaccionen como si de una batalla electoral se tratara.

Respecto al partido y sectores afines lo importante fue convencerlos, que ante la opinión pública no aparecieran opuestos a la LODE. La batalla de la Ley fue una batalla en la opinión pública. No era tan importante la movilización del partido y sectores afines, sino que apoyaran la estrategia del gobierno. En este sentido, la estrategia "organizacional" fue utilizada por el gobierno: se pretendía que el partido apoyara al gobierno y que las luchas de su interior no transcendieran a la esfera pública.

Una vez convencidos y movilizados éstos, la batalla era el grueso de la opinión pública, batalla que se libraba frente a la oposición política, al Iglesia y los grupos en defensa de la educación privada. Se sabía que el que tuviera a la opinión pública de su parte "ganaba". El gobierno socialista no quería perder en este área: la política educativa era prioritaria y además su fracaso podía tener serias consecuencias electorales. Las políticas sociales, entre ellas la educativa, le servían, o podían servir, al gobierno socialista para compensar a su electorado por las muy impopulares medidas en política económica. Varios argumentos se utilizaron para convencer y movilizar a la opinión pública en favor de la LODE: primero, de nuevo se apeló a la Constitución: se apeló a que la LODE era una Ley que reflejaba el consenso constitucional. Segundo, y siguiendo la misma lógica, la Ley no tenía que parecer una ley "meramente" socialista. Debía ser apoyada por otro grupo parlamentario, a ser posible uno que reflejara la derecha moderada y el "consenso" de la Constitución. Este papel lo cumplió CiU, que apoyó la LODE aunque el PSOE tenía la mayoría parlamentaria para aprobar la Ley de forma aislada. Tercero, de nuevo se argumentó que la LODE era una ley en favor de la igualdad, en contra de la discriminación, y se aludió al pasado

poco igualitario que la educación había tenido históricamente en España.

Por lo tanto, y de nuevo, los gobernantes pueden dar la batalla por la opinión pública utilizando argumentos superiores a la propia política (la Constitución, el consenso, la democracia) y presentando la política como igual a los resultados (igualdad). Los gobernantes, además, pueden ser hábiles al escoger la fractura social que quieren explotar[26]. El gobierno socialista transformó una cuestión que podía versar sobre la relación entre Estado e Iglesia en una cuestión sobre la igualdad en educación. Era más efectivo convencer y movilizar a la sociedad española mediante el argumento de la igualdad en la educación que mediante cualquier tema relacionado con la relación entre Estado e Iglesia (estatalización y laicidad de la educación privada religiosa, que pueden ser entendidos como opuestos a libertad de enseñanza), tema ante el que la postura del gobierno tenía pocas posibilidades de ganar frente a la opinión pública.

Esta estrategia iba encaminada a captar el apoyo de la opinión pública en favor de la Ley y, efectivamente, el apoyo de la opinión pública fue abrumador. Las encuestas de opinión de la época no sólo mostraban el apoyo del grueso de la opinión pública, sino del de sectores en principio enfrentados y a los que supuestamente representaban los manifestantes. La batalla estaba ganada. El Tribunal Constitucional no puso en esencia la Ley en cuestión. Ya sólo quedaba aplicarla. El efecto electoral de esta Ley fue enorme. En las elecciones de 1986 fue utilizada para captar el voto, y con éxito.

El anterior ejemplo de la LODE socialista en España ha mostrado cómo los gobernantes pueden desarrollar una estrategia política de debilitamiento de resistencias cuando consideran que la política que quieren desarrollar puede levantar resistencias que supondrían un coste electoral importante; que pueden desarrollar

[26] Los políticos, según Manin (1998), tienen la autonomía de decidir qué fractura social explotar en su estrategia de defensa de una política. Autonomía únicamente limitada por el hecho de que esta fractura social debe ser una preocupación del electorado.

una estrategia política ante cuestiones muy conflictivas, es decir, en contextos de preferencias de la sociedad muy polarizadas. Esta estrategia política consiste no tanto en intentar aproximar las diferentes posturas negociando sobre el contenido de la Ley, sino en elaborar medidas políticas de convencimiento y movilización hacia el partido y hacia la sociedad. Se trata, en esencia, de dar la batalla por la opinión pública, con el apoyo del partido político. Además, este ejemplo ha mostrado que esa política no sólo es importante para ellos por ser la que desean, dado el contexto en el que actúan, sino que además puede contribuir activamente a su reelección.

La cuestión de la educación privada también había sido un tema controvertido en la historia francesa. Este tema, sin embargo, había quedado en gran medida resuelto para la sociedad francesa con la Ley Debré de 1959 que regulaba la concesión de subvenciones a los centros privados. Esto no significaba que, desde el punto de vista de la igualdad no hubiera problemas. Las escuelas privadas subvencionadas podían estar bajo un contrato simple, contrato mediante el cual apenas estaban controladas por el Estado. El contrato de asociación que implicaba un mayor control no aseguraba que estas escuelas no pudieran discriminar a los alumnos ni por el precio ni por el acceso. Sin embargo, el partido socialista desde entonces, siguiendo el principio laico en educación (inspirado por los profesores y los grupos laicos), había defendido o bien que el Estado retirara las subvenciones a la educación privada o bien, si esto no era posible, la nacionalización de estas escuelas que recibían fondos públicos. *Las 110 proposiciones para Francia* de Mitterand únicamente señalaban que se crearía un "gran servicio público, unificado y laico de educación nacional". Esta proposición era confusa, aunque la sociedad entendió que Mitterrand quería nacionalizar la educación privada y reaccionó en contra. Mitterrand no aclaró el contenido de esa propuesta pero sí señaló que esa medida no se haría por imposición sino por negociación y por persuasión. Este tema de la educación privada no pesó mucho (afortunadamente, porque hubiera supuesto una merma de votos considerable) en el voto del

grueso de la población a Mitterrand en 1981. Sí que sirvió, sin embargo, para atraer sectores laicos y a los profesores. Una vez en el poder Mitterrand nombró a Savary Ministro de educación por su talante moderado y como señal de que, efectivamente, se quería resolver la cuestión de la educación privada negociando y convenciendo.

Savary era consciente de las resistencias que una política así podía acarrear y de su repercusión electoral. Sabía que había resistencias de dos tipos, a grandes rasgos: por un lado, los grupos laicos defendían a ultranza la nacionalización de la educación privada (cuando no la retirada de las subvenciones a la educación privada). Sabía, además, que esta postura era muy defendida en el seno del PS (y, consecuentemente, en su grupo parlamentario). Por otro lado, la Iglesia y los grupos de presión de los colegios privados estaban en contra de cualquier intento de nacionalización de la educación privada, a favor, según ellos mismos, de la libertad de enseñanza. Además, era consciente de que la oposición podía utilizar este conflicto a su favor. Incluso era consciente de que la opinión pública estaba muy polarizada entre las dos posturas extremas; que podía serle desfavorable y que era muy sensible a los "atentados a la libertad de enseñanza". Sin embargo, creía que, a través de la negociación con los principales grupos antagónicos, los laicos y los grupos de los colegios privados religiosos, se podía llegar a un acuerdo. Le parecía que el conflicto no se iba a politizar y que se encontraría un acuerdo entre las partes. La estrategia de debilitamiento de resistencias no fue tanto política, como en el caso español, sino negociadora, es decir, se intentó reconciliar a las diferentes posturas sobre la base del contenido del proyecto. No hubo medidas políticas de convencimiento y movilización hacia el partido y hacia la sociedad. No hubo batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido político.

Tras duras negociaciones entre todas las partes el proyecto Savary se presentó en la AN. Este proyecto era fruto de una negociación, resolvía cuestiones desde el punto de vista de la igualdad (la discriminación por el precio y por el acceso de las

escuelas privadas subvencionadas) pero era bastante estatalista en su forma (por ejemplo, los profesores de la educación privada subvencionada se convertirían, si ellos lo pedían, en funcionarios del Estado). Los diputados del PS (influidos por los grupos laicos), pensando que el proyecto había cedido demasiado a las presiones de los centros privados religiosos, quisieron ir más allá en la AN y forzaron al Primer Ministro, Pierre Mauroy, a aceptar varias enmiendas entre las que se encontraban algunas que pronunciaban su carácter estatalista (entre ellas que las escuelas privadas para recibir subvenciones tenían que tener obligatoriamente más de la mitad de profesores funcionarios).

El proyecto enmendado fue aprobado. Este proyecto desató las iras de los grupos antagónicos, fuertemente instigados por la oposición política. En el apartado anterior describí cómo ante las manifestaciones multitudinarias en las calles en contra del proyecto instigadas por esos grupos enfrentados, ante el rechazo abrumador de la opinión pública, de una parte importante de los votantes socialistas y de las clases medias, al proyecto, Mitterrand, que consideró también la posibilidad de referéndum, lo retiró consciente de su coste electoral.

El anterior ejemplo de la Ley Savary en Francia ha mostrado cómo los gobernantes pueden desarrollar una estrategia negociadora, no política, de debilitamiento de resistencias ante una política. Esta estrategia consiste en intentar aproximar las diferentes posturas negociando sobre el contenido de la Ley, y no en elaborar medidas políticas de convencimiento y movilización hacia el partido y hacia la sociedad. Esta estrategia no implica dar la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido político, sino intentar reconciliar en un texto a las diferentes posturas encontradas.

Sin ánimo de extraer "lecciones" concretas, que requerirían un diseño metodológico diferente[27], parece que una estrategia política puede llegar a ser más exitosa ante este tipo de cuestiones tan polarizadas en la sociedad y con tantas resistencias que una

[27] Con el diseño por el que se ha optado en esta tesis, por ejemplo, no puede analizarse el efecto de los diferentes tipos de argumentos.

negociadora; que dar la batalla por la opinión pública puede ser más eficaz que intentar el acuerdo entre los grupos antagónicos; que el apoyo del partido en la batalla por la opinión pública puede ser importante.

Hay que destacar en el caso francés la oposición del partido al proyecto Savary (antes de que fuera enmendado) y a su estrategia de negociar con las diferentes partes en la búsqueda de un acuerdo sobre el contenido del proyecto. La falta de apoyo del partido al gobierno es muy relevante por, al menos, dos razones. Por un lado, puede ocurrir, como de hecho ocurrió en el caso de la Ley Savary en Francia, que el partido, vía el grupo parlamentario, agudice el conflicto e, incluso, frustre toda esperanza de su resolución. Por otro lado, la opinión pública responde mejor a una sola voz que a dos voces (gobierno y partido) encontradas; es más, el partido puede reforzar con su apoyo, y de cara a la opinión pública, la estrategia del gobierno. Es cierto, el partido socialista no apoyó a Savary en su proyecto de educación privada ni en su estrategia de negociación. Es más, fueron precisamente, y como he subrayado, las enmiendas al proyecto en la AN las que produjeron las reacciones más virulentas y el abrumador rechazo de la opinión pública, de gran parte de los votantes socialistas y clases medias, al proyecto.

Por último, queda contestar a la pregunta de por qué el gobierno español no realizó una estrategia política como en la LODE para llevar adelante el cambio de financiación de la educación superior. Recordemos precisamente que es en este aspecto de la financiación universitaria en el que el gobierno socialista español realizó una política ligeramente diferente a las preferencias, socialdemócratas, que tenía en un principio. A pesar del gran esfuerzo en becas, en ayudas financieras a los más humildes, y del cambio claro en el diseño del sistema de becas que comienzan a concederse sobre todo en educación postobligatoria y a los estudiantes de familias con menos recursos, las becas no aumentaron lo esperado y las tasas no aumentaron apenas. El gobierno, vía el Ministerio de economía, a pesar de que aumentó las becas no lo hizo tanto como para que un incremento importante

en las tasas no resultara injusto. El resultado fue que no se cambió en su esencia el sistema de financiación. Este potencial cambio de financiación, además, se topó con la oposición de la opinión pública, de los votantes socialistas y de clase baja, principal *constituency* del partido socialista, y en particular, de los estudiantes, que incluso realizaron manifestaciones en contra (no del aumento en becas, sino del aumento de las tasas).

Cualquier estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad (en contra de la resistencia de los estudiantes) sobre la positiva repercusión del cambio de financiación en la igualdad se topaba con esta división en el gobierno, había división entre el Ministerio de economía y el de educación. Se podría pensar que una estrategia política en este campo podría haber triunfado, como en la LODE.

La incoherencia gubernamental puede frustrar cualquier estrategia sobre una política. Por un lado, las propias divisiones, sobre todo si está implicado un Ministerio que tiene que apoyar una determinada política (por ejemplo, el Ministerio de Hacienda), pueden tener consecuencias directas sobre la política y frustrarla. Por otro lado, y de nuevo, la opinión pública responde mejor a una sola voz que a dos voces encontradas (esta vez dentro del propio gobierno).

Por lo tanto, los gobernantes pueden desarrollar estrategias de disminución de resistencias cuando consideran que la política que desean desarrollar puede tenerlas y que éstas supondrían un coste electoral importante (e incluso darle la vuelta y utilizar esa política como arma electoral en el futuro). Estas estrategias pueden ser diferentes. Ante cuestiones muy conflictivas, ante las que la sociedad está muy polarizada, una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido (caso español), puede ser más exitosa que intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos (caso francés).

6. Consideraciones finales

El argumento principal que ha defendido esta tesis es que aunque tanto en España como en Francia hubiera gobiernos del mismo signo ideológico, socialistas, en las década los ochenta y principios de los noventa, el diferente coste electoral asociado a sus políticas educativas en relación con la igualdad hizo que se siguieran caminos diferentes en ambos países. Mientras que en España se siguió un modelo socialdemócrata que combinaba criterios universales y compensatorios e intentaba ir más allá de la meritocracia, en Francia, tras un experimento socialdemócrata fallido, se siguió un modelo republicano que era más meritocrático.

La diferencia entre estos caminos, la continuidad francesa o el fracaso de su experimento socialdemócrata, no derivó ni del constreñimiento de sus instituciones ni de preferencias distintas a las socialdemócratas ni de un cambio de preferencias. La diferencia entre estos caminos se debió principalmente a los costes electorales derivados de las políticas educativas acometidas en cada país. El rechazo de la opinión pública frustró la política socialdemócrata francesa y forzó la continuidad republicana en educación. El apoyo de la opinión pública a la política socialdemócrata española posibilitó su desarrollo. En las medidas concretas de la política educativa española en que esto no fue así su viabilidad también sufrió. El apoyo de la sociedad a la política española, sin embargo, no derivó de su joven democracia o de la ausencia de resistencias iniciales.

La comparación específica de la LODE española y del Proyecto de educación privada francés ha ilustrado que los gobernantes pueden desarrollar estrategias de disminución de resistencias cuando consideran que la política que desean desarrollar puede desencadenarlas y que éstas supondrían un coste electoral importante (e incluso convertirlas en un beneficio electoral). Ante cuestiones muy conflictivas, ante las que la sociedad está muy polarizada, una estrategia política de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad, la

batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido, como en la LODE, puede ser más exitosa que intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos, como en la Ley Savary.

APÉNDICE I

RELACIÓN DE ENTREVISTAS

1. Entrevistas en España

De Blas, Francisco de Asís: Fue asesor ejecutivo del gabinete de la Secretaría de Estado y Universidades e Investigación entre 1983 y 1985, director del gabinete técnico del Secretario de Estado de Universidades e Investigación de 1985 a 1986, Director General de enseñanza superior de 1986 a 1990, y Director General de FP reglada y promoción educativa de 1990 a 1995 (Entrevista: 8/6/99).

Gómez Llorente, Luis: Fue miembro de la Agrupación Socialista Universitaria (ASU) durante la dictadura. Desde el Colegio de Doctores y Licenciados (CDL) de Madrid participó en la redacción del documento "Una alternativa para la enseñanza". Perteneció al grupo federal de educación del PSOE, estuvo en la Ejecutiva del PSOE desde 1976 hasta 1979, fue diputado por el PSOE y vicepresidente del Congreso en las Cortes Constituyentes de 1977 a 1979, participó en la Comisión de Educación y contribuyó a la redacción del artículo 27 de la Constitución (Entrevistas: 14/6/99 y 25/6/99).

Gracia, Manuel: Fue senador del PSOE por Córdoba de 1977 a 1979, periodo en el que contribuyó a la redacción del artículo 27 de la Constitución, fue diputado del PSOE por Córdoba de 1979 a 1982, perteneció al grupo federal de educación del PSOE, y fue

portavoz en el Congreso de los Diputados en temas de educación. Fue Secretario General de FETE de 1978 a 1980 y, desde entonces, Presidente de la FETE. A partir de 1982 ha desempeñado varios cargos en el Parlamento y en la Junta andaluces, en el Senado así como en el PSOE de Andalucía (Entrevista: 29/6/99).

Lamo de Espinosa, Emilio: Fue Director General de enseñanza universitaria de 1982 a 1985 y Secretario General del Consejo de Universidades de 1985 a 1987 (Entrevista: 17/5/99).

Marchesi, Álvaro: Fue Subdirector General de educación especial de 1984 a 1986, Director General de renovación pedagógica de 1986 a 1992 y Secretario de Estado de Educación de 1992 a 1996 (Entrevista: 7/6/99).

Mata, Marta: Es la creadora de la escuela de maestros Rosa Sensat en Barcelona que regeneró los movimientos de Renovación Pedagógica (MRP) de Cataluña de antes de la guerra civil española. Fue diputada del PSC-PSOE por Barcelona de 1977 a 1980. Desde 1980 ha disfrutado de varios puestos en el Parlamento Catalán y en el Senado (Entrevista: 9/6/99).

Maravall, José María: Fue nombrado responsable de formación, educación y cultura en la Ejecutiva federal del PSOE en 1981. Fue Ministro de Educación de 1982 a 1988 (Entrevista: 21/10/99).

Pérez Galán, Mariano: Fue miembro de la Agrupación Socialista Universitaria (ASU) durante la dictadura. Desde el Colegio de Doctores y Licenciados (CDL) de Madrid participó en la redacción del documento "Una alternativa para la enseñanza". Perteneció al grupo federal de educación del PSOE. Fue miembro del gabinete de Presidencia en el área de educación y cultura de 1982 a 1992 y asesor del Ministro de educación Gustavo Suárez Pertierra de 1993 a 1995 (Entrevista: 15/6/99).

Pérez Rubalcaba, Alfredo: Perteneció al grupo de formación, educación y cultura del PSOE. Fue Secretario General de educación entre 1982 y 1988, Secretario de Estado de Educación de 1988 a 1992 y Ministro de Educación de 1992 a 1993 (Entrevista: 17/6/99).

Torreblanca, José: Perteneció al grupo federal de educación. Aparte de varios cargos anteriores y posteriores en el MEC, fue Subsecretario en el Ministerio de Educación de 1982 a 1986. Fue Presidente del Consejo Escolar del Estado de 1986 a 1990 (Entrevista: 14/5/99).

2. Entrevistas en Francia

Barret, Phillipe: Fue miembro del Gabinete del Ministro de Educación Jean-Pierre Chevènement de 1984 a 1986 (Entrevista: 13/7/98).

Bergounioux, Alain: Fue consejero del Primer Ministro Michel Rocard de 1988 a 1991 en materia de educación. Es miembro del Comité Director del PS desde 1985 y fue nombrado en 1995 Secretario Nacional del PS primero en formación interna y luego en comunicación, prensa y campañas de comunicación (Entrevista: 5/6/98).

Blondel, Claude: Fue Consejero de Estado del Primer Ministro Pierre Mauroy en educación durante todo su periodo (1981-1984) (Entrevista: 5/6/98).

Braunstein, Michel: Aparte de diversos cargos anteriores en el MEN, fue miembro del gabinete del Ministro de Educación Jospin durante todo su periodo (1988-1992) (Entrevista: 20/7/98).

Costa, Jean-Paul: Fue el director del gabinete del Ministro de educación, Alain Savary, durante todo su periodo (1981-1984) (Entrevista: 19/5/98).

Hebrarol, Jean: Aparte de otros cargos anteriores en el MEN, fue consejero técnico para la educación del Primer Ministro Rocard desde 1989 hasta el final de su periodo en 1991. Fue consejero especial para educación del Ministro de Educación Jack Lang durante su periodo (1992-1993) (Entrevista: 16/6/98).

Laforest, George: Aparte de otros cargos anteriores en el MEN, fue consejero en el gabinete del Ministro de educación Jean-Pierre Chevènement durante el tiempo que duró este Ministerio (1984-1986). Es miembro del Club República Moderna fundado por Chevènement (Entrevista: 8/7/98).

Legrand, Louis: Es un prestigioso pedagogo francés. Dirigió una comisión sobre los *collèges* para Savary (Entrevista: 29/5/98).

Moisan, Catherine: Aparte de otros cargos anteriores en el MEN, estuvo en los gabinetes de los ministros de educación Alain Savary, Lionel Jospin y Jack Lang; fue consejera desde 1983 hasta 1984 con Savary, consejera y, a partir de 1990, directora adjunta con Jospin, y directora adjunta con Lang de 1992 a 1993 (Entrevista: 6/7/98).

Nique, Christian: Aparte de diversos cargos anteriores en el MEN, fue asesor del Presidente François Mitterrand en materia de educación de 1989 a 1995 (Entrevista: 26/5/98).

Pair, Claude: Aparte de otros cargos anteriores en el MEN, fue consejero de Robert Chapuis, Secretario de Estado para la enseñanza técnica, entre 1988 y 1989 (Entrevista: 4/6/1998).

Prost, Antoine: Es un famoso historiador de la educación francés. Dirigió una comisión sobre los *lycées* para Savary. Fue consejero

especial del Primer Ministro Rocard entre 1988 y 1990 (Entrevista: 1/7/98).

Toulemonde, Bernard: Aparte de varios cargos importantes anteriores en el MEN, fue miembro del gabinete del Primer Ministro Mauroy durante su primer año (1981-1982) y del de Lang durante todo su periodo (1992-1993) (Entrevista: 24/7/98).

APÉNDICE II

ENCUESTAS ANALIZADAS

1. Encuestas analizadas en Francia

a) Informes de encuestas

* Encuesta Sofres (enero de 1980): "*Jugements et atentes des Français sur la scolarité*". Cliente: MEN. Muestra: 1.000 personas representativas del conjunto de la población francesa de 18 o más años.

* Encuesta Sofres (abril de 1982): "*Le jugement des Français sur l'école*". Muestra: 1.000 personas representativas de la población francesa de 18 o más años.

* Encuesta IFOP (julio de 1982). Encuesta recogida en informe "*La crise étudiante*" de *La Banque des Sondages*, mayo-junio de 1983. Origen: SIG[1].

* Encuesta Louis Harris-France (mayo de 1983): "*Les Français et les problèmes de l'éducation nationale*". Origen: SIG. Muestra: 1.000 personas representativas de la población francesa de 18 o más años.

* Encuesta Sofres (noviembre de 1983): *"Les Français et l'enseignement privé"*. Muestra: 1.000 personas representativas del conjunto de la población francesa de 18 o más años. Los

[1] Significa que el informe de la encuesta ha sido obtenido del *Service d'Information Guvernamentale* (SIG).

resultados de esta encuesta aparecieron publicados en *Le Figaro*, 18 de noviembre de 1983.

* Encuesta Louis Harris-France (febrero de 1984): "*Les catholiques et l'école publique*". Origen: SIG. Muestra: 1.000 personas representativas de la población nacional.

* Encuesta B.V.A. (mayo de 1984): "*Les Français et la Loi Savary*". Origen: SIG. Muestra: 1.162 personas representativas. Los resultados de esta encuesta aparecieron publicados en *Paris Match*, 3 de junio de 1984.

* Encuesta Sofres (junio de 1984): "*Les Français et l'enseignement privé avant la manifestation du 24 juin*". Encuesta recogida en Sofres (1985)[2].

* Encuesta *La Croix*-Sofres (septiembre de 1984), "*Les réactions des Français aux mesures Chevènement sur l'enseignement privé*". Encuesta recogida en Sofres (1985). Los resultados de esta encuesta fueron publicados en *Le Monde*, 16/17 de septiembre de 1984.

* Encuesta Sofres (septiembre de 1984): "*Le metier d'enseignant en 1984*". Muestra: 500 profesores de primaria y secundaria representativos del total francés.

* Encuesta Sofres (mayo de 1985): "*Les atentes des Français a l'egard de l'oposition*". Muestra: 1.000 personas representativas del conjunto de la población francesa de 18 o más años.

* Encuesta Sofres (diciembre de 1985): "*Sondage. Education nationale*". Cliente: MEN. Origen: SIG. Muestra: 1.000 personas representativas del conjunto de la población francesa de 18 o más años.

* Encuesta SCP (junio de 1993): "*Les Français et l'Education*". Origen: SIG. Muestra: 858 personas representativas del conjunto de la población francesa.

b) Encuestas consultadas exclusivamente en prensa

* Encuesta Indice-Opinion (febrero de 1982), publicada en *Le Quotidien de Paris*, 24/25 de marzo de 1982. Muestra: 1.000

[2] Véase la referencia completa en la bibliografía consultada en esta tesis.

personas representativas de la población francesa de 18 o más años.

* Encuesta Indice-Opinion (febrero de 1984), publicada en *Magazine Hebdo*, 2 de marzo de 1984. Muestra: 992 personas representativas de la población francesa de 18 o más años.

* Encuesta PID (junio de 1984), publicada en *Le Matin*, 22 de junio de 1984. Muestra: 1.014 personas representativas de la población nacional.

* Encuesta PID (junio de 1984), publicada en *Le Matin*, 23-24 de junio de 1984. Muestra: 350 profesores que leen *Le Matin.*

2. Encuestas analizadas en España

a) Encuestas del CIS analizadas: matrices brutas de datos

* Estudio 1.318 del CIS (junio de 1982). Muestra: 3.447 personas representativas del conjunto de la población española mayor de 14 años y menor de 60. Apareció un resumen de esta encuesta publicado en *El País*, 21 de septiembre de 1982. Informe de la encuesta en archivo de Maravall.

* Estudio 1.341 del CIS (febrero de 1983). Muestra: 2.381 personas representativas del conjunto de la población española de 18 o más años.

* Estudio 1.360 del CIS (junio de 1983). Muestra: 1.608 personas representativas del conjunto de la población española de 18 o más años.

* Estudio 1.382 del CIS (enero de 1984). Muestra: 1.186 personas representativas de la población española de 18 o más años.

* Estudio 1.411 del CIS (abril de 1984). Muestra: 2.474 personas representativas de la población española de 18 o más años. Informe de la encuesta en archivo de Maravall.

* Estudio 1.426 del CIS (septiembre/octubre de 1984). Muestra: Representativa de los profesores españoles de centros

públicos de EGB (1.696 profesores), BUP (832 profesores) y FP (838 profesores). Informe de la encuesta en archivo de Maravall.

* Estudio 1.595 del CIS (febrero de 1987). Muestra: 2.492 personas representativas del conjunto de la población española de 16 o más años.

* Estudio 1.744 del CIS (mayo de 1988). Muestra: 2.394 personas representativas del conjunto de la población española de 18 o más años.

* Estudio 1.864 del CIS (marzo de 1990). Muestra: 2.484 personas representativas del conjunto de la población española de 18 o más años.

b) Otras encuestas consultadas

* Encuesta FESITE/USO (noviembre-diciembre de 1983), publicada en *La Vanguardia*, 22 de enero de 1984. Origen: Archivo de Maravall. Muestra: 2.000 profesores de educación privada representativos del total español.

* Encuesta EDIS (1984/85) encontrada en el archivo de Maravall. Muestra: 1.600 padres de alumnos y 1.200 profesores, ambos grupos de EGB y Educación Especial, según estén en centros de educación especial, en centros de integración o en centros ordinarios.

* Encuesta Demoscopia (enero de 1987), publicada en *El País*, 25 de enero de 1987. Muestra: 800 personas representativas del conjunto de la población española mayor de 18 años.

* Encuesta a profesores realizada por el MEC en 1988 encontrada en el archivo de Maravall: “Proyecto para la reforma de la enseñanza. Sondeo de opinión”. Muestra: 385 claustros de profesores de centros de preescolar, EGB, BUP/COU y FP dependientes del MEC.

BIBLIOGRAFÍA

Alberdi, I. e I. Alberdi. 1984. Mujer y Educación: Un Largo Camino hacia la Igualdad de Oportunidades. *Revista de Educación* 275.

Alesina, A. et al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

Allaire, M. y M. Frank. 1995. *Les Politiques de l'Éducation en France. De la Maternelle au Baccalauréat*. Paris: La Documentation Française.

Allmendinger, J. 1989. Educational Systems and Labor Market Outcomes. *European Sociological Review* 5(3): 231-50.

Ambler, J. S. 1985a. Equality and the Politics of Education. En *The French Socialist Experiment*, ed. J. S. Ambler, 116-44. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.

Ambler, J. S. 1985b. Neocorporatism and the Politics of French Education. *West European Politics* 8(3): 23-42.

Ambler, J. S. 1987. Constraints on Policy Innovation in Education. Thatcher's Britain and Mitterrand's France. *Comparative Politics* 20(1): 85-105.

Ambler, J. S. 1996. Conflict and Consensus in French Education. En *Chirac's Challenge. Liberalization, Europeanization, and Malaise in France*, eds. J. T. S. Keeler, y M. A. Schain, 199-230. New York: St. Martin.

Ambler, J. S., y J. Neathery. 1996. "Education Policy and Equality: Some Evidence From Europe." Trabajo presentado al panel sobre política educativa e igualdad de oportunidades

organizado por la *American Political Science Association* en San Francisco, California.

Antón, V. et al. 1992. "Comparación del Gasto de las Administraciones Públicas entre España y los Países de la CE." MEC, Documento de trabajo.

Arneson, R. J. 1989. Equality and Equal Opportunity for Welfare. *Philosophical Studies* 56(1): 77-93.

Aubert, V. et al. 1985. *La Forteresse Enseignante. La Fédération de l'Éducation Nationale*. Paris: Fayard.

Bandrés, E. 1990. *Los Efectos de los Gastos Sociales sobre la Distribución de la Renta en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Bandrés, E. 1993. "La Eficacia Redistributiva de los Gastos Sociales. Una Aplicación al Caso Español (1980-1990)." Presentado al *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*.

Barral, P. 1985. *Jules Ferry: Une Volonté pour la République*. Nancy: Serpenoise.

Barreau, J. et al. 1998. *L'École Unique (De 1914 á nos Jours)*. Paris: PUF.

Barreiro, B. 1998. "Democracia y Conflicto Moral: la Política del Aborto en Italia y España". Tesis Doctoral, CEACS, Instituto Juan March.

Barreiro, B. 1999. Justificaciones, Responsabilidades y Cumplimiento de Promesas Electorales. *Revista Española de Ciencia Política* 1 (1): 149-172.

Barry, B. 1988. Equal Opportunity and Moral Arbitrariness. En *Equal Opportunity*, ed. N. E. Bowie, 23-44. Boulder: Westview.

Baumgartner, F. R. 1989. *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*. Pittsburg: University of Pittsburg.

Bell, D.S. y B. Criddle. 1988. *The French Socialist Party. The Emergence of a Party of Government*. New York: Oxford University Press.

Bergounioux, A., y B. Manin. 1979. *La Social-Démocratie ou le Compromis*. Paris: P.U.F.

Bergounioux, A., y G. Grunberg. 1992. *Le Long Remords du Povoir. Le Parti Socialiste Français 1905-1992*. Paris: Fayard.

Berstein, S. 1992. La Politique Sociale des Républicains. En *Le Modèle Républicain,* eds. S. Berstein y O. Rudelle, 189-208. Paris: P.U.F.

Bobbio, N. 1991. *Igualdad y Libertad*. 1977. Barcelona: Paidós.

Boix, C. 1994. "Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy". Tesis Doctoral, Harvard University.

Boix, C. 1998. *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge: Cambridge UP.

Bonal, X. 1998. La Política Educativa: Dimensiones de un Proceso de Transformación (1976-1996). En *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*, eds. R. Gomá, y J. Subirats, 153-75. Barcelona: Ariel.

Boudon, R. 1974. *Education, Opportunity, and Social Inequality. Changing Prospects in Western Society*. New York: John Wiley & Sons.

Boudon, R. 1990. Les Causes de l'Inégalité des Chances Scolaires. *Commentaire* 13(51): 533-42.

Bozal, V. 1977. *Una Alternativa para la Enseñanza*. Madrid: Centropress.

Capo, J. 1994. Oposición y Minorías en las Legislaturas Socialistas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 66: 91-113.

Carabaña, J. 1983. *Educación, Ocupación e Ingresos en la España del Siglo XX*. Madrid: MEC.

Carabaña, J. 1988. Comprehensive Educational Reforms in Spain: Past and Present. The Present Educational System as a Product of Past Reforms. *European Journal of Education* 23(3): 213-28.

Carabaña, J. 1997. "La Evolución de las Desigualdades Educativas por Clases Sociales en España según la Encuesta Sociodemográfica." Departamento de Sociología VI, Facultad

de Educación, Universidad Complutense de Madrid. Trabajo presentado a la VI Conferencia de Sociología de la Educación (Jaca, 18-20 de septiembre de 1997).

Castles, F. G. 1982. Politics and Public Policy. En *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, ed. F. G. Castles, 1-18. London: Sage.

Castles, F. G. 1989. Explaining Public Education Expenditures in OECD Nations. *European Journal of Political Research* 17: 431-48.

Castles, F.G. 1994. "Social Security in Southern Europe: A Comparative Overview." Trabajo presentado a la conferencia organizada por el *Subcommitte on Southern Europe of the Social Sciences Research Council* que tuvo lugar en Estambul, Turquía, 1-2 de julio.

CIDE. 1988. *El Sistema Educativo Español*. Madrid: CIDE.

CNDP-MEN. 1989. *L'esprit de 1789 et des Droits de l'Homme. Textes et Documents (1725-1986)*. Paris: Larousse.

Cobo Suero, J. M. 1994. Educación. En *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España. Sociedad para Todos en el Año 2.000*, ed. M. Juárez. Madrid: Fundación FOESSA.

Cohen, G. A. 1989. On the Currency of Egalitarian Justice. *Ethics* 99: 906-44.

Cohen, H.S. 1978. *Elusive Reform: The French Universities, 1968-1978*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Coleman, J.S. y otros. 1966. *Equality of Educational Opportunity*. New Hamshire: Ayer Company.

Colomer, J. M. 1995. *La Política en Europa. Introducción a las Instituciones de Quince Países*. Barcelona: Ariel.

Collier, D. 1993. "The Comparative Method". En *Political Science: The State of the Discipline II*, ed. A.W. Finifter, 105-119. Washington: APSA.

Comité National d'Évaluation. 1987. *Où va l'Université? Rapport du Comité National d'Évaluation*. Paris: Gallimard.

Consejo de Universidades. 1989. *Anuario de Estadística Universitaria 1988*. Madrid: Consejo de Universidades.

Consejo de Universidades. 1994. *Anuario de Estadística Universitaria 1992.* Madrid: Consejo de Universidades.

Cotarelo, R. ed. 1992. *Transición y Consolidación Democrática*. Madrid: CIS.

CRDP. 1995. *Le Système Éducatif Français*. Paris: CRDP.

Crosland, C. A. R. 1961. Some Thoughts on English Education. *Encounter* July: 49-58.

Crosland, C. A. R. 1963 [1954]. *The Future of Socialism*. New York: Schocken.

Crosland, C. A. R. 1974. *Socialism Now and Other Essays*. London: Jonathan Cape.

Chevènement, J. 1985a. *Le Pari sur l'Intelligence. Entretiens avec Hervé Hamon et Patrick Rotman*. Paris: Flammarion.

Chevènement, J. 1985b. *Apprendre pour Entreprendre*. Paris: Librerie Générale Française.

Dahl, R. A. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.

DEP. 1994. *L'État de l'École. 30 Indicateurs sur le Système Éducactif* 4.

Durand-Prinborge, C. 1991. Le Système Éducatif. *Cahiers Français-La Documentation Française* 249.

Dworkin, R. 1981a. What Is Equality? Part 1: Equality of Welfare. *Philosophy & Public Affaires* 10(3): 185-246.

Dworkin, R. 1981b. What Is Equality? Part 2: Equality of Resources. *Philosophy & Public Affaires* 10(4): 283-345.

Ehrmann, H. W. y M. A. Schain. 1992. *Politics in France*. New York: Harper Collins Publishers.

El Mundo. 1995. *Anuario 1995*. Madrid: El Mundo.

ENA. 1996. ENA. La Formation et le Recrutement des Hauts Fonctionnaires dans le Monde: Convergences et Spécificités. *Revue Administrative* nº special.

Erikson, R. 1996. "Explaining Change in Educational Inequality-Economic Security and School reforms". En *Can Education Be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*, eds. R. Erikson y J.O. Jonsson. Boulder, Colorado: Westview.

Erikson, R. y J.H. Golthorpe. 1992. *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Oxford University Press.

Erikson, R., y J. O. Jonsson. 1996. *Can Education Be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*. Boulder, Colorado: Westview.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton UP.

Esping-Andersen, G. 1994. "Budgets and Democracy: Towards a Welfare State in Spain and Portugal, 1960-1986". En *Developing Democracy*, eds. Ian Budge y David Mckay. London: Sage.

Esping-Andersen, G., y K. Van Kersbergen. 1992. Contemporary Research on Social Democracy. *Annual Review of Sociology* 18: 187-208.

Euriat, M., y C. Thélot. 1995. Le Recrutement Social de l'Élite Scolaire en France. Evolution des Inégalités de 1950 à 1990. *Revue Française de Sociologie* XXXVI: 403-38.

EURYDICE. 1992. *Enseñanza Privada - Enseñanza no Pública: Formas y Estatutos en los Estados Miembros de la Comunidad Europea*. Bruselas: EURYDICE, CE.

EURYDICE. 1993. *The Main Systems of Financial Assistance for Students in Higher Education in the European Community*. Brussels: EURYDICE, EC.

EURYDICE. 1994. *Measures to Combat Failure at School: A Challenge for the Construction of Europe*. Brussels: EURYDICE, EC.

EURYDICE. 1996. *Key Data on Education in the European Union*. Brussels: ECSC-EC-EAEC.

EURYDICE. 1997. *Las Cifras Clave de la Educación en la Unión Europea*. Bruselas: CE.

EURYDICE/CEDEFOP. 1995. *Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union*. Brussels: EURYDICE-CEDEFOP-EU.

Fearon, J.D. 1991. Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science. *World Politics* 43 (2): 169-195.

Fernández Enguita, M. 1994. El Sistema Educativo. En *Tendencias Sociales en España (1960-1990). Vol. II.*, ed. S. del Campo, 117-140. Bilbao: Fundación BBV.

FETE-UGT. 1976. *La UGT y la Enseñanza (Resoluciones del V Congreso de Cádiz en 1976).* Madrid: Akal Editor.

Fiorina, M. P. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

FOESSA. 1970. *Informe Sociológico sobre la Situación Social de España*. Madrid: Euramérica

Friedman, M. 1982 [1962]. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago.

Friedman, M., y R. Friedman. 1980. *Free to Choose. A Personal Statement*. London: Secher and Warbury.

Galston, W. 1986. Equality of Opportunity and Liberal Theory. En *Justice and Equality Here and Now*, ed. F. Lucash, 89-107. Ithaca: Cornell University.

Gambetta, D. 1987. *Were They Pushed or Did They Jump? Individual Decision Mechanisms in Education*. Cambridge: Cambridge University.

Gangas, P. 1995. "El Desarrollo Organizativo de los Partidos Políticos Españoles de Implantación Nacional". Tesis Doctoral, CEACS, Instituto Juan March.

Gangas, P. 2000. "El Sistema Político de Francia". Capítulo de libro "Sistemas Políticos de la Unión Europea", ed. por M. Alcántara.

García Garrido, J. L. 1993. *Sistemas Educativos de Hoy*. Madrid: Dykinson.

Garrett, G. 1993. "Economic Internationalization and Economic Policy in the Advanced Industrial Democracies." Stanford University.

Garrett, G., y P. Lange. 1991. Political Responses to Interdependence: What's "Left" for the Left? *International Organization* 45(4): 539-64.

Geay, B. 1997. *Le Syndicalisme Enseignant*. Paris: La Découverte.

Gillespie, R. 1989. *The Spanish Socialist Party. A History of Factionalism*. Oxford: Clarendon Press.

González, F. 1997. *El Socialismo*. Barcelona: Destino.

Gooding, R. E., y J. Le Grand. 1987. *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*. Boston: Allen & Unwin.

Gunther, R. 1980. *Public Policy in a No-Party State. Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era*. Berkeley: University of California.

Hall, P. A. 1986. *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity.

Hall, P. A., y R. C. R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* XLIV: 936-957.

Hayek, F. A. 1960. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.

Hayek, F. A. 1977. *Democracia, Justicia y Socialismo*. Madrid: Unión Editorial.

Hayward, J.E.S. 1987. *Governing France: The One and Indivisible Republic*. London: Weiden and Nicolson.

Heclo, H. 1975. *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University.

Herrero y Rodríguez de Miñón, M. 1993. La Igualdad Vista por un Conservador. En I *Simposio sobre Igualdad y Distribución de Renta y la Riqueza en España*, 63-74. Madrid: Fundación Argentaria.

Hewit, C. 1977. The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies. *American Sociological Review* 42.

Hibbs, D. A. Jr. 1987. *The Political Economy of Industrial Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Hibbs, D. A. Jr. 1992. Partisan Theory after Fifteen Years. *European Journal of Political Economy* 8: 361-373.

Hirschman, A. 1987. The Political Economy of Latin American Development: Some Exercises in Retrospection. *Latin American Research Review* 22 (3).

Hochschild, J. L. 1988. Race, Class, Power, and Equal Opportunity. En *Equal Opportunity*, ed. N. E. Bowie, 75-111. Boulder: Westview.

Hogan, M. C. 1993. "La Política de Reforma Educativa. Los Socialistas y La LODE". University of Sydney.

INE. 1975. *Estadística de la Enseñanza en España. Curso 73-74.* Madrid: INE.

INE. 1976. *Estadística de la Enseñanza en España. Curso 74-75.* Madrid: INE.

INE. 1980. *Estadística de la Enseñanza en España. Curso 77-78.* Madrid: INE.

INE. 1983. *Estadística de la enseñanza en España. Curso 80-81*. Madrid: INE.

INE. 1997. *Estadística de la Enseñanza Superior en España. Series de Todos los Niveles. Curso 93-94*. Madrid: INE.

James, E. 1993. Why Do Different Countries Choose a Different Public-Private Mix of Educational Services? *The Journal of Human Resources* XXVIII(3): 571-92.

Jaume, L. 1992. "Condorcet: Des Progrès de la Raison aux Progrès de la Societé". En *Le Modèle Républicain,* eds. S. Berstein y O. Rudelle, 229-242. Paris: P.U.F.

Jenks, C. 1988. What Must Be Equal for Opportunity to Be Equal? In *Equal Opportunity*, ed. N. E. Bowie, 47-74. Boulder: Westview.

Jenks, C. y otros. 1972. *Inequality. A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*. NY, London: Basic Books.

Jospin, L. 1991. *L'Invention du Possible*. Paris: Flammarion.

Jospin, L. 1992. Bilan d'une Réforme. *Politiques*, 76-82.

Jurado Guerrero, T. 1998. "The Role of Social Policies in Leaving Home". Capítulo V de Tesis Doctoral, Instituto Universitario de Florencia.

Kaufman, R. R. 1996. "The Politics of State Reform: A Review of Theoretical Approaches." Trabajo presentado en el Instituto Juan March, Madrid.

Kerckhoff, A. C. 1995. Institutional Arrangements and Stratification Processes in Industrial Societies. *Annual Review of Sociology* 15: 323-47.

Kesselman, M. 1986. Socialism Without the Workers: the Case of France. *Kapitalistate: Working Papers on the Capitalist State.*

King, G. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton UP.

Kitschelt, H. 1994. *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge UP.

Klingemann, H.-D. et al. 1994. *Parties, Policies, and Democracy.* Boulder: Westview Press.

König, W., y W. Müller. 1986. Educational Systems and Labour Markets as Determinants of Worklife Mobility in France and West Germany: A Comparison of Men's Career Mobility, 1965-1970. *European Sociological Review* 2(2): 73-96.

Korpi, W., y J. Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries". Luxembourg Income Study-Working Paper Series.

Le Grand, J. 1982. *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*. London: George Allen & Unwin.

Lelièvre, C. y C. Nique. 1995. *L'Écoles des Présidents. De Charles de Gaulle à François Mitterrand*. Paris: Éditions Odile Jacob.

Lijphart, A. 1975. The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. *Comparative Political Studies* 8 (2).

Lindensjö, B. 1992. "From Liberal Common School to State Primary School: A Main Line in Social Democratic Educational Policy". En *Creating Social Democracy. A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*, eds. K. Misgeld y otros, 307-338. Pennsylvania: Pennsylvania State University.

Linz, J.J. y J.R. Montero. 2001. "The Party Systems of Spain. Old Cleavages and New Challenges". En *Party Systems and Voter Aligments Revisited*, eds. L. Karvonen y S. Kuhnle, 150-196. Routledge.

Lukes, S. 1992. What Is Left? Essential Socialism and the Urge to Rectify. *The Times Literary Supplement*, Politics.

Magliulo, B. 1982. *Les Grandes Écoles*. Paris: Presses Universitaires de France.

Mahoney, J. 1999. Nominal, Ordinal and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis. *American Journal of Sociology* 104 (4): 1154-1196.

Manin, B. 1998. *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

Maravall, J. M. 1985. *La Reforma de la Enseñanza*. Barcelona: Laia.

Maravall, J. M. 1994. Sobre la Igualdad. Un Análisis Socialdemócrata. *Claves* 39: 2-13.

Maravall, J. M. 1995. *Los Resultados de la Democracia*. Madrid: Alianza.

Maravall, J. M. 1997. *Regimes, Politics, and Markets. Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*. Oxford: Oxford UP.

Maravall, J. M. 1999. Accountability and Manipulation. En *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. A. Przeworski et al.,154-196. Cambridge: Cambridge University Press.

Marchesi, A. y E. Martín. 1998. *Calidad de la Enseñanza en Tiempos de Cambio*. Madrid: Alianza Editorial.

Mare, R.D. 1980. Social Background and School Continuation Decisions. *Journal of the American Statistical Association* 15: 295-305.

Mare, R.D. 1981. Change and Stability in Educational Stratification. *American Sociological Review* 46:73-87.

Marshall, T. H. 1964. *Class, Citizenship, and Social Development*. Westport, Conneticut: Greenwood.

Martínez, A. *El Congreso de los Diputados en España: Funciones y Rendimiento*. Madrid: Tecnos.

McGraw, K. M. et al. 1995. "What they Say or What they Do?" The Impact of Elite Explanation and Policy Outcomes on

Public Opinion. *American Journal of Political Science* 39 (1): 53-74.
MEC. 1973. *Datos y Cifras de la Educación en España, 1971*. Madrid: MEC.
MEC. 1978. *Educación y Constitución*. Madrid: MEC.
MEC. 1979. *Datos y Cifras de la Educación en España, 1978*. Madrid: MEC.
MEC. 1980. *Cuadernos de Información. Régimen General de Becas y Ayudas al Estudio. Curso Académico 80-81*. Madrid: MEC.
MEC. 1983a. "Intervenciones más Destacadas del Excmo. Sr. Ministro de Educación y Ciencia (3-12-82/11-2-83)".
MEC. 1983b. *Estadística Universitaria Española 1970-71/1981-82*. Madrid: MEC.
MEC. 1986a. *La educación de Adultos. Un Libro Abierto*. Madrid: MEC.
MEC. 1986b. *Examen de la Política Educativa por la OCDE*. Madrid: MEC.
MEC. 1986c. "Intervenciones del Excmo. Sr. D. José María Maravall Ministro de Educación y Ciencia ante el Congreso de los Diputados sobre Proyectos de Política Educativa y Científica del Gobierno para la Legislatura 1986-1990".
MEC. 1987. *Datos y Cifras de la Educación en España, 1984/85*. Madrid: MEC.
MEC. 1988a. "Cinco Años y Medio de Reforma Educativa (Diciembre de 1982-Julio de 1988)". MEC, Manuscrito.
MEC. 1988b. *Papeles para el Debate, Vol 5. Informe Síntesis*. Madrid: MEC.
MEC. 1989. *Estadística de la Enseñanza en España 1986/87*. Madrid: MEC.
MEC. 1993. "El Gasto Público y Privado de la Educación en España (1975-1993)". MEC, Manuscrito.
MEC. 1995. *Estadística de la Enseñanza en España. 1992/93*. Madrid: MEC.
MEC. 1996. *Estadística de la Enseñanza en España 1993/94*. Madrid: MEC.

MEC. 1997. *Estadística del Gasto Público en Educación. Presupuesto Inicial. Años 93, 94 y 95*. Madrid: MEC.

MEC. 1998. *Estadística de la Educación en España. Estadística del Gasto Público en Educación. Presupuesto Liquidado. Principales Resultados (1992 a 1996).* Madrid: MEC.

MEN. 1984a. *Principales Déclarations de M. Alain Savary Ministre de l'Éducation Nationale.* 3 vols. Paris: MEN.

MEN. 1984b. *Repères et Références Statistiques sur les Enseignements et la Formation.* Paris: MEN.

MEN. 1990. Le Compte de l'Éducation. Principes et Méthodes. *Les Dossiers. Éducation & Formations* 7. Paris: DEP-MEN.

MEN. 1991. *Universités 2.000. Quelle Université Pour Demain?* Paris: La Documentation Française.

MEN. 1993. *Géographie de l'École*. Paris: MEN-DEP.

MEN. 1995. *Repères et Références Statistiques sur les Enseignements et la Formation.* Paris: MEN.

MEN. 1997. Le Compte de l'Éducation et le Compte de l'Éducation Supérieure. Années 1993 à 1996. *Les Dossiers. Éducation & Formations* 93. Paris: DEP-MEN.

Méndez-Lago, M. 1998. "Organising for Victory...And Defeat? The Organisational Strategy of the Spanish Workers' Socialist Party (1975-1996)". Tesis Doctoral, European University Institute.

Mény, Y. 1995. "Francia: La Institucionalización del Liderazgo". En *La Política en Europa. Introducción a las Instituciones de Quince Países*, ed. J.M. Colomer. Barcelona: Ariel.

Mény, Y., y J. Thoening. 1989. *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.

Merkel, W. 1995. *¿Final de la Socialdemocracia?. Recursos de Poder y Política de Gobierno de los Partidos Socialdemócratas en Europa Central*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

MESR. 1994. *Information sur le Financement et les Effectifs de l'Enseignement de l'Enseignement Supérieur.* Paris: MESR.

Mill, J.S. 1974. *A System of Logic*. Toronto: University of Toronto Press.

Mingat, A., y J. Tan. 1985. On Equity in Education Again: An International Comparison. *The Journal of Human Resources* XX(2): 198-308.

Mitterrand, F. 1995. *Discours 1981-1995*. Paris: Europolis.

Molina Mendoza, J. et al. 1993. "Bonos Educativos y Políticas de Elección de Centro en algunos Países de la OCDE". Universidad Carlos III de Madrid.

Monchambert, S. 1993. *L'enseignement Privé en France*. Paris: Presses Universitaires de France (Que sais-je?).

Montero, J. R. 1998. "Stabilising the Democratic Order: Electoral Behaviour in Spain". Estudios/Working Papers. CEACS, Instituto Juan March, Madrid.

Montero, J. R. 1994. Sobre las Preferencias Electorales en España: Fragmentación y Polarización (1977-1993). En *Comportamiento Político y Electoral*, ed. P. del Castillo. Madrid: CIS.

Mouriaux, R. 1996. *Le Syndicalisme Enseignant en France*. Paris: PUF (Que sais-je?).

Müller, W., y W. Karle. 1993. Social Selection in Educational Systems in Europe. *European Sociological Review* 9(1): 1-23.

Nicolet, C. 1982. *L'idée Républicaine en France (1789-1924). Essai d'Histoire Critique*. Paris: Gallimard.

Nicolet, C. 1992. *La République en France*. Paris: Éditions du Seuil.

Nicolet, C. y otros. 1992. *La Passion de la République. Un Itinéraire Français*. Paris: Éditions Sociales.

Nozic, R. 1974. *Anarchy, State an Utopia*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.

Oakeshott, M. 1975. *On Human Conduct*. Oxford: Clarendon Press.

OCDE. 1989. *Evolution des Modes de Financement de l'Enseignement. Rapport National: France*. Paris: OCDE.

OCDE. 1992. *Public Educational Expenditure, Costs and Financing: An Analysis of Trends 1970-1988*. Paris: OCDE.

OCDE. 1995. *Análisis del Panorama Educativo. Los Indicadores de la OCDE*. Paris: OCDE.

Okun, A. M. 1975. *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Page, B. I., y R. Y. Shapiro. 1983. Effects of Public Opinion on Policy. *The American Political Science Review* 77(1): 175-90.

Page, B. I., y R. Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public. Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: The University of Chicago Press.

Paramio, L. Clase y Voto: Intereses, Identidades y Preferencias. *REIS* 90: 79-93.

Parking, F. 1972. *Class Inequality and Political Order*. Londres: Palladin.

Parti Socialiste. 1972. *Changer la Vie. Programme de Gouvernement du Parti Socialiste*. Paris: Flammarion.

Parti Socialiste. 1978. *Libérer l'École. Plan Socialiste pour l'Éducation Nationale*. Paris: Flammarion.

Parti Socialiste. 1980. *Projet Socialiste. Pour la France des Années 80*. Paris: Club Socialiste du Livre.

Parti Socialiste. 1985. *Brochure de Base*. Paris: Nouvelles Éditions de l'An 2.000.

Parti Socialiste. 1988. "Propositions pour la France".

Parti Socialiste. 1992. *Un Nouvel Horizon. Projet Socialiste pour la France*. Paris: Gallimard.

Peignard, E. y A. Van Zanten. 1998. L'Adaptation des Enseignements. Les Zones d'Éducation Prioritarires. *Cahiers Français, Le Système Éducatif* 285(Paris: La Documentation Française), 69-75.

Penadés, A. 1999. El Sistema Electoral Español (1977-1996). En *En torno a la Democracia en España. Temas Abiertos del Sistema Político Español*, eds. J.L. Paniagua y J.C. Monedero, 289-342. Madrid: Tecnos.

Plaisance, E. 1996. Les Enfants Handicapés à l'École. En *L'exclusion. l'État des Savoirs*, ed. S. Paugam. Paris: La Découverte.

Portelli, H. 1980. *Le Socialisme Fançais tel qu'il Est*. Paris: PUF.

Prost, A. 1987. The Educational Maelstrom. En *The Mitterrand Experiment. Continuity and Change in Modern France*, eds.

G. Ross, S. Hoffmann, y S. Malzacher, 229-36. Cambridge: Polity.

Prost, A. 1992. *Éducation, Société et Politiques. Une Histoire de l'Enseignement en France, de 1945 à nos Jours*. Paris: Seuil.

Prost. A. 1990. Schooling and Social Stratification: Paradoxes of the Reform of the Middle School in 20th-Century France. En *The Comprehensive School Experiment Revisited: Evidence from Western Europe*, eds. A. Leschinsky y K.U. Mayer, 38-61. Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.

Przeworski, A. et al. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A. y Teune, H. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York: Wiley.

Przeworski, A., y J. Sprague. 1986. *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. Chicago: The University of Chicago Press.

PSOE. 1977. "Programa Electoral".

PSOE. 1979a. "Programa Electoral".

PSOE. 1979b. "Resoluciones del XXVIII Congreso del PSOE en mayo de 1979".

PSOE. 1981. " Resoluciones del XXIX Congreso del PSOE en octubre de 1981".

PSOE. 1982. "Por el Cambio. Programa Electoral".

PSOE/FETE. 1979. *Los Socialistas y "El Estatuto Jurídico de Centros Docentes no Universitarios". Informe Sobre el Proyecto de Ley. Una Educación Democrática para la Democracia*. 1.

Puelles, M. 1986. *Educación e Ideología en la España Contemporánea*. Barcelona: Labor.

Puelles, M. 1996. Educación y Autonomía en el Modelo Español de Descentralización. *Revista de Educación* 309, 163-193.

Ragin, C.C. 1994. *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*. California: Pinge Forge Press.

Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Massachusetts: Harvard University.

Rivière, Á y F. Rueda. 1993. "Igualdad Social y Política Educativa". En *I Simposio Sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.

Rivière, Á. et al. 1995. "La Evaluación de las Políticas de Igualdad Social en Educación." Presentado al *II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*.

Robert, A. 1993. *Système Éducatif et Réformes (De 1944 à nos Jours)*. Paris: Nathan.

Roemer, J. E. 1995. Equality and Responsibility. *Boston Review* XX(2): 3-16.

Roemer, J. E. 1996. *Theories of Distributive Justice*. Cambridge: Harvard U.P.

Roemer, J. E. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge, Massachusetts: Harvard UP.

Roemer, J. E. 1999. Igualdad de Oportunidades. En *Dimensiones de la Desigualdad (III Simposio Sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Vol. I)*, ed. Varios Autores, 15-32. Madrid: Argentaria-Visor.

Rosa Sensat. 1977. "Per una Nova Escola Publica Catalana. Per una Nova Escola Publica (1975)". *Declaració de la X Escola d'Estiu de Barcelona. Document de Treball*.

Rosanvallon, P. 1992. *Le Sacre du Citoyen. Histoire du Suffrage Universel en France*. Paris: Gallimard.

Rudelle, O. 1992. "'Promotion Républicaine' et 'Promotion Sociale' de la III^{e} à la V^{e} République". En *Le Modèle Républicain,* eds. S. Berstein y O. Rudelle, 305-311. Paris: P.U.F.

Salisbury, R.H. 1975. Interest groups. En *Handbook of Political Sciences*, v.4, eds. F-I. Grenstein y N.W. Polsby. Massachussets: Addison-Wesley.

San Segundo, M.J. 1988. Los Costes y la Eficacia de la Educación en España. En *Educación en España: Una Perspectiva Económica*, eds. J. Bosch Font y J. Díaz-Malledo. Barcelona: Ariel.

San Segundo, M. J. 1994a. "Financiación de la Enseñanza Superior." Universidad Carlos III de Madrid.

San Segundo, M. J. 1994b. "La Intervención Pública en Educación: La Financiación de la Enseñanza Obligatoria." Universidad Carlos III de Madrid.

San Segundo, M.J. 1996. "Igualdad de Oportunidades". Universidad Carlos III de Madrid.

Sánchez Ferrer, L. 1996. "Políticas de Reforma Universitaria en España: 1983-1993". Tesis Doctoral, CEACS, Instituto Juan March de Madrid.

Sánchez-Cuenca, I. y B. Barreiro. 2000. Los efectos de la Acción de Gobierno en el Voto Durante la Etapa Socialista (1982-1996). *Opiniones y Actitudes (CIS)* 29.

Savary, A. 1984. Sur L'école: Entretien Avec Alain Savary (de M. Ozouf). *Le Débat* 32, 3-26.

Savary, A. 1985. *En Toute Liberté*. Paris: Hachette.

Scase, R. 1977. *Social Democracy in Capitalist Society*. Londres: Croom Helm.

Schaferbärthold, D. 1993. *Economic and Social Support for Students in the Countries of the European Comunity*. Bonn: Deutsches Studentenwork.

Sferza, S. 1994. "Organizational Formats and Party Performance: The Shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist Party." Estudio/Working Paper 1994/64. CEACS, Instituto Juan March.

Shavit, Y., y H. Blossfeld. 1993. *Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder: Westview.

Skockpol, T., y E. Amenta. 1986. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology* 12: 131-57.

Smith, W. R. 1998. *The Left's Dirty Job. The Politics of Industrial Restructuring in France and Spain*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Sofres. 1985. Le Libertés et la Querelle Scolaire. En *Opinion Publique*, Sofres. Paris: Gallimard.

Stephens, J.D. 1986. *The Transition from Capitalism to Socialism*. Chicago: University of Illinois Press.

Stiglitz, J. E. 1988. *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.

Subirats, J. 1990. "Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise". Working Paper nº20. ICPS, Barcelona.

Subirats, M. y C. Brullet. 1988. *Rosa y Azul: la Transmisión de los Géneros en la Escuela Mixta*. Madrid: Instituto de la Mujer.

Tawney, R. H. 1964 [1931]. *Equality*. London: Unwin Books.

Titmuss, R. M. 1974. *Social Policy*. London: George Allen & Unwin.

Torres Mora, J.A. 1993. "Análisis empírico de las desigualdades educativas en España" En *I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.

Treiman, D.J. y K.B. Yip. 1989. "Educational and Occupational Attainment in 21 Countries". En *Cross-National Research in Sociology*, ed. M.L. Kolm. Newbury Park: Sage.

UNESCO. 1995. *Informe Mundial sobre la Educación*. Madrid: Santillana/Ediciones UNESCO.

Uriel, E. et al. 1997. *Cuentas de la Educación en España y sus Comunidades Autónomas, 1980-1992*. Madrid: Fundación Argentaria.

Ventura, S. 1997. Le Politiche della Scuola in Europa. Un'Analisi Comparata. *Rivista Italiana de Scienza Politica* XXVII(2): 307-43.

Verner, J. G. 1979. Socioeconomic Environment, Political System, and Educational Policy Outcomes. A Comparative Analysis of 102 Countries. *Comparative Politics* 11(2): 165-87.

Visse, J.P. 1995. *La Question Scolaire, 1975-1984. Évolution et Permanence*. Paris: PU du Septentrión.

Wilson, P. L. 1996. State/Social Mechanisms for University Students' Financial Support: Modes of Students' Participation in Financing the Cost of Higher Education. *Higher Education Management* 8(1): 113-24.

Wright, V. 1989. *The Government and Politics of France*. London: Unwin Hyman.

Zirakzadeh, C. E. 1989. Traditions of Protest and the High-School Student Movements in Spain and France in 1986-87. *West European Politics* 12(3): 220-37.