
Políticas socialdemócratas de igualdad de oportunidades educativas: las experiencias de González y Mitterrand *

María Fernández Mellizo-Soto

El artículo describe y trata de explicar la adopción de políticas de igualdad de oportunidades educativas divergentes en España y Francia por parte de los gobiernos socialdemócratas en los años ochenta y principios de la década de los noventa. El argumento que se defiende es que las preferencias gubernamentales no se plasman directamente en las políticas educativas, sino que los costes y cálculos electorales median y pueden cambiar la orientación de esas políticas. A través de la comparación específica de las políticas educativas de sendos gobiernos socialistas orientadas hacia la financiación y regulación del sector privado de educación (en particular, la LODE española y el proyecto Savary de educación privada francés), se profundiza en las estrategias de debilitamiento de resistencias a las políticas que utilizan los gobiernos en contextos de preferencias de la sociedad muy polarizadas, así como en la efectividad de dichas estrategias.

Palabras clave: política educativa, igualdad de oportunidades educativas, partidos socialdemócratas, cálculos electorales.

La socialdemocracia de después de la II Guerra Mundial era muy optimista sobre las positivas consecuencias de las reformas educativas en la igualdad de oportunidades educativas y en la igualdad social. En particular, partidos como el laborista británico o el socialdemócrata sueco creían en la herramienta educativa como motor de igualdad

* Este artículo es fruto de una tesis doctoral realizada en el Instituto Juan March (CEACS). (Fernández Mellizo-Soto 2001). Una versión revisada de la tesis doctoral saldrá próximamente como libro. Agradezco los comentarios de dos evaluadores anónimos.

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?

El propósito de este artículo es describir y explicar la adopción de políticas de igualdad de oportunidades educativas en España y Francia por parte de los gobiernos socialdemócratas en los años ochenta y principios de la década de los noventa. El objetivo de análisis 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. Este artículo 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 de igualdad de oportunidades educativas?

El argumento principal que pretendo defender en este artículo es que gobiernos del mismo signo ideológico, socialdemócratas, adoptan diferentes políticas de igualdad de oportunidades educativas 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. Al profundizar en las estrategias de debilitamiento de resistencias a las políticas que utilizan los gobiernos en contextos de preferencias de la sociedad muy polarizadas, argumento que 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.

En el primer apartado, desarrollo las experiencias en política educativa divergentes de los gobiernos socialistas español y francés de la década de los ochenta y principios de los noventa; en el segundo apartado, analizo las preferencias de los partidos socialistas y los constreñimientos electorales de las políticas educativas; en el tercero, el más extenso, comparo, en sendas secciones, las estrategias de debilitamiento de resistencias a las políticas en el caso de la LODE española y en el del proyecto de educación privada francés; por último, concluyo brevemente.

I. SOCIALDEMOCRACIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS: LAS DIFERENTES EXPERIENCIAS DE LOS PARTIDOS SOCIALISTAS ESPAÑOLES Y FRANCESES

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 que habían desarrollado los gobiernos conservadores como la convergencia de sus políticas educativas. Las posiciones que habían adoptado sendos partidos ante esta política 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. No sólo eso, sino que además habían pensado en la igualdad de oportunidades en educación de forma diferente a como lo habían hecho los conservadores y habían diseñado la política educativa en consonancia. Al principio de los años ochenta quedaba por ver qué hacían los nuevos gobiernos socialistas en España y Francia.

Sin embargo, las políticas 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 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.

En otro lugar (Fernández Mellizo-Soto; 2003, 2002), he presentado los modelos de política de igualdad de oportunidades educativas a la luz de las diferentes tradiciones de pensamiento político y de las experiencias de determinados países. El pensamiento socialdemócrata ha defendido tradicionalmente 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 así del talento, en la educación postobligatoria¹. El pensamiento republicano ha defendido, por su parte, un concepto de igualdad de oportunidades universal e, incluso, meritocrático en educación obligatoria y claramente meritocrático en educación postobligatoria². A grandes rasgos, mientras el pensamiento socialdemócrata ha intentado ir más allá de la meri-

1. Véanse, en particular, Marshall (1964), Crosland (1963, 1974) y la revisión del pensamiento socialdemócrata sueco, en particular de Olof Palme, que hace Lindensjö (1992).

2. Véanse, sobre todo, los discursos de Ferry recogidos en CNDP-MEN (1989), y la revisión del pensamiento republicano en Francia que hacen Nicolet (1982), Bernstein y Rudelle (1992) y Rosanvallon (1992).

toocracia, el republicano es profundamente meritocrático. Asimismo, los instrumentos de política educativa correspondientes a cada modelo se exponen en la tabla 1.

TABLA 1.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS
SEGÚN EL PENSAMIENTO POLÍTICO, POR NIVEL EDUCATIVO

	<i>Pensamiento socialdemócrata</i>	<i>Pensamiento republicano</i>
<i>Educación obligatoria</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Comprensividad — Educación compensatoria y especial — Gratuidad en sistema público o privado subvencionado y regulado para que no sea discriminatorio 	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Tracking</i> al final de la educación obligatoria — Gratuidad en sistema público
<i>Educación postobligatoria</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Discriminación positiva o segundas oportunidades (educación de adultos) — Ayudas financieras a los más humildes 	<ul style="list-style-type: none"> — Mecanismos objetivos de selección — Ayudas financieras a los que tienen talento

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 poder³. Sin embargo, esto no significa que ambos realizaran una política educativa socialdemócrata de igualdad de oportunidades educativas. 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 de oportunidades en educación. El PS francés, por su parte, continuó con el modelo de política educativa 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 educativa republicana. Entre 1981 y 1984 los socialistas realizaron un pequeño experimento socialdemócrata que fracasó.

3. En España, durante el gobierno de la UCD, entre 1975 y 1982, el gasto público aumentó en 0,99 puntos porcentuales, mientras que durante el gobierno del PSOE, entre 1982 y 1989 (para comparar una duración similar), aumentó en 1,18 puntos. En Francia las diferencias fueron mayores. Entre 1974 y 1980, bajo gobiernos conservadores, el gasto público en educación como porcentaje del PIB aumentó en 0,1 puntos porcentuales, y entre 1980 y 1985, bajo gobiernos socialistas, aumentó en 0,4 puntos. De nuevo, entre 1985 y 1988, bajo gobiernos conservadores, bajó 0,4 puntos, y entre 1988 y 1993, bajo gobiernos socialistas, aumentó en 1 punto porcentual (MEC, 1993, 1997; MEN, 1997).

Los principales cambios de carácter socialdemócrata que llevó a cabo el gobierno socialista español en educación obligatoria fueron los siguientes: Primero, aumentó la escolaridad obligatoria de los 14 a los 16 años, al mismo tiempo que retrasó el comienzo del *tracking*, haciendo la educación obligatoria más comprensiva⁴; segundo, creó y fomentó unos programas de educación compensatoria que no existían antes de su llegada⁵. Además, desarrolló la integración de minusválidos en las escuelas ordinarias⁶; tercero, reguló la concesión de subvenciones a la educación privada de forma que ésta no discriminara, ni por el precio ni por el acceso, y que, al igual que la pública, fuera un instrumento de igualdad⁷.

Los principales cambios de carácter socialdemócrata que llevó a cabo el gobierno socialista español en educación postobligatoria fueron los siguientes: primero, se enfatizó la educación de adultos y se expandieron las segundas oportunidades tanto de vuelta al sistema educativo como de cambio de rama educativa⁸; segundo, se hizo un gran esfuerzo en becas, en ayudas financieras a los más humildes⁹. De hecho, hubo un 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.

La política educativa del PS en Francia en relación con la igualdad presentó un mayor grado de continuidad. El fracasado intento socialdemócrata de los socialistas franceses en educación obligatoria se reflejó fundamentalmente en tres aspectos: primero, el informe Legrand¹⁰, 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 cir-

4. Regulado en la LOGSE (1/1990, de 3 de octubre).

5. Regulado mediante el RD 1174/1983, de 27 de abril.

6. Regulado en el RD 334/1985, de 6 de marzo.

7. Regulado mediante la LODE (8/1985, de 3 de julio), además de varios reales decretos que la desarrollaron en este sentido.

8. Regulado en la LOGSE. El Libro Blanco sobre educación de adultos, de 1986, subrayó la importancia de este tipo de educación.

9. La política de becas se reguló en el RD 2298/1983, del 28 de julio. El porcentaje de alumnos becados en educación superior aumentó en 10,2 puntos porcentuales entre 1982 y 1993 (último año de mayoría absoluta socialista en el Parlamento), mientras que entre 1969 y 1982 tan sólo aumentó en 6,8 puntos (San Segundo, 1996; MEC, 1973, 1979; INE, 1980). La cuantía media de estas becas aumentó de manera espectacular: de 97.400 pesetas (constantes de 1993) en 1982 a 204.220 pesetas en 1993.

10. *Pour un collège démocratique*, de 1982.

culares¹¹ fueron desatendidos al dejar Savary el Ministerio de Educación¹²; tercero, el proyecto de Ley de educación privada, que suponía un mayor control de las escuelas privadas que recibían fondos públicos, tuvo que ser retirado¹³.

El fracasado intento socialdemócrata en educación postobligatoria se reflejó fundamentalmente en la regulación de las *grandes écoles*: las propuestas de mejorar las segundas oportunidades para ir de la universidad a las *grandes écoles*, así como las de cambios en los mecanismos de selección de alumnos para las *grandes écoles*, no fueron finalmente desarrolladas. Las pretensiones de hacer más democrático el acceso a las *grandes écoles*, fundamentalmente a través de becas más numerosas y más cuantiosas, o de no hacer necesarios los cursos preparatorios, tampoco se desarrollaron¹⁴.

La ideología general de un partido (socialistas frente a conservadores), o el “color” de un partido, puede, por tanto, no ser una variable suficiente, aunque sí necesaria, para explicar la política de igualdad de oportunidades educativas. 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 presentado aquí 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 educativa¹⁵. Este tipo de explicación no es, sin embargo, compatible con la evidencia aquí presentada. Debe ser, al menos, matizada o complementada.

Entonces, ¿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)?, ¿por qué la política socialdemócrata en España tuvo éxito, pudo ser desarrollada, y en cambio en Francia fracasó, tuvo que ser abandonada?

11. Circular 81/238, de 1 de julio de 1981, y Circular 82/128, de 19 de marzo de 1982.

12. La mayor parte de las *Zones d'Éducation Prioritaire* (ZEP) fueron creadas entre 1981 y 1984, según cifras del MEN (1995).

13. 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).

14. Estas pretensiones fueron recogidas en la Ley de Educación Superior (84/52, de 26 de enero de 1984) y en varios informes sobre la ENA.

15. Véase, sobre todo, Castles (1982). Maravall (1997) 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.

II. PREFERENCIAS DE LOS PARTIDOS SOCIALISTAS Y CONSTREÑIMIENTOS ELECTORALES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

A pesar de que el “color” del partido no sea una explicación suficiente de la política de igualdad de oportunidades educativas, 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). 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). Además, determinados factores de esta naturaleza institucional pudieron constreñir más la acción de gobierno en el caso español que en el francés. Éste fue 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. De esta forma, 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. Varios autores han destacado la importancia de las instituciones en las políticas¹⁶. La evidencia aquí obtenida no apoya este tipo de explicaciones.

La continuidad del caso francés no vino tampoco explicada por preferencias distintas a las socialdemócratas o por un cambio de preferencias. El análisis de la posición de ambos partidos en política educativa en la década de los setenta y principios de los ochenta revela que ambos partidos tenían una preferencia socialdemócrata inicial. Es decir, ambos querían ir más allá de la meritocracia en educación. 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*)¹⁷. Sin embargo, las preferencias no se transmiten directamente en las políticas; los costes electorales pueden mediar, tal y como ocurrió en las políticas educativas socialistas en España y Francia¹⁸.

16. Véanse, en especial, Hall (1986) y Hall y Taylor (1996).

17. Véanse, 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.

18. Se podría argumentar, alternativamente, que lo que ocurrió en el caso francés no fue que desde el principio los socialistas mostraran una preferencia republicana en política educativa (que se ha probado que no fue así), sino que hubo un cambio de preferencias que hizo que se cambiara la política educativa socialdemócrata

Al final de los años setenta, los socialistas españoles 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 de oportunidades educativas¹⁹. El programa *Por el cambio*, de 1982, estaba inspirado claramente en una concepción sobre igualdad de oportunidades y ciudadanía en educación netamente socialdemócratas, con fuerte influencia de otras socialdemocracias europeas tales como la británica o la sueca. 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 programa²⁰. Los instrumentos de política educativa defendidos en el mismo eran los clásicos del pensamiento socialdemócrata (véase la tabla 1).

Durante la década de los años setenta y principios de los ochenta, el PS francés y el gobierno socialista de los primeros años mantuvieron 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)²¹. 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, al igual que en el caso español, una política socialdemócrata en educación²².

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).

Aunque tanto en España como en Francia hubiera gobiernos del mismo signo ideológico, el diferente coste electoral asociado a sus políticas de igualdad de oportunidades educativas hizo que se siguieran caminos diferentes en ambos países. Una vez descartadas las hipótesis alternativas sobre lo que pudo causar el fracaso del experimento socialdemócrata francés (diversas instituciones, preferencias distintas de las socialde-

por la republicana. Este argumento ha sido, sin embargo, desmentido por la evidencia: no se produjo un cambio de preferencias en el gobierno francés anterior al fracaso de la política socialdemócrata.

19. Entrevista a José María Maravall.

20. La siguiente cita resume bien la política educativa en relación con la igualdad que pretendía 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, 1982: 23).

21. Entrevista a Alain Bergounioux.

22. Véase PS (1972, 1978, 1981).

mócratas, 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 lo hizo en Francia.

Por ejemplo, el 60,5 por 100 de los españoles pensaba, en abril de 1984, tras la aprobación de la LODE por las Cortes, que esta Ley garantizaba mejor que antes el derecho de todos los españoles a la educación (y sólo un 18,2 por 100 de los españoles declaraba que lo hacía peor que antes)²³. Sin embargo, el 50 por 100 de los franceses se oponía en junio de 1984 a la Ley Savary enmendada que acababa de ser aprobada en la Asamblea Nacional (mientras que sólo el 21 por 100 de los franceses mostraba su apoyo a la Ley)²⁴. La consecuencia fue que, en materia de regulación de las subvenciones a la educación privada, el gobierno socialista español mantuvo la LODE y, en cambio, el gobierno socialista francés retiró la Ley Savary. Así sucedió en gran parte de las políticas educativas desarrolladas por sendos gobiernos socialistas.

No es suficiente, o no debería ser suficiente, probar que la opinión pública 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 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 cual la opinión pública influye en la política?

Hay una evidencia abrumadora a favor de que la opinión pública influye en las políticas²⁵. 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 mecanismo²⁶.

Sin embargo, antes de concluir que, efectivamente, el miedo a ser penalizado electoralmente forzó al gobierno socialista francés a abandonar la política educativa social-

23. Estudio 1.411 del CIS.

24. Encuesta Sofres titulada «Los franceses y la educación privada antes de la manifestación del 24 de junio», recogida en Sofres (1985).

25. Véanse, por ejemplo, Klingemann *et al.* (1994) y Page y Shapiro (1983).

26. Entre los más importantes, Manin (1998) y Przeworski *et al.* (1999).

demócrata hay que demostrar que este mecanismo es válido para el tipo de política que aquí se trata: la política de igualdad de oportunidades educativas. Este tipo de mecanismo electoral puede ser aplicado a la política educativa por varios motivos. Primero, la política educativa 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 ²⁷.

Segundo, la relación entre política educativa y resultados (*outcomes*) en términos de igualdad de oportunidades educativas 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 de oportunidades educativas están sujetos a mucha incertidumbre, ya que hay muchos factores que interactúan (la familia es el más evidente). 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 no perciben 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 de igualdad de oportunidades educativas 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 ²⁸.

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.

III. LAS ESTRATEGIAS DE DEBILITAMIENTO DE RESISTENCIAS A LAS POLÍTICAS: LAS REFORMAS DEL SECTOR PRIVADO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA Y FRANCIA

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 con-

27. Véase Barreiro (1998) para una lógica con ciertas similitudes aplicada a la política del aborto.

28. Véase, fundamentalmente, Fiorina (1981).

tra 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 este artículo se aboga por una concepción dinámica de la relación entre opinión pública y políticas.

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 políticos²⁹. No me voy a centrar en los efectos de las políticas en la opinión pública, que, como queda dicho, son inciertos en materia de igualdad de oportunidades educativas, sino en las estrategias de los políticos para disminuir la potencial oposición de la opinión pública a sus políticas, y, en general, para disminuir las resistencias a sus políticas³⁰.

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.

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, es decir, 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 propio gobierno, dependen de su aceptación popular, hace que éstos desarrollen este tipo de estrategias³¹.

29. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Page y Shapiro (1992) y McGraw *et al.* (1995).

30. 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. En este artículo me he centrado en el primer tipo de acciones.

31. Véase, para esta lógica, Maravall (1999).

A continuación se comparan las estrategias de debilitamiento de resistencias en la LODE española y la fracasada Ley Savary francesa. En ambos casos se trató de regular el sector privado subvencionado para que no fuera discriminatorio, ni por el precio ni por el acceso, y que, al igual que el sector público, fuera un instrumento de igualdad. Se trataba de un programa socialdemócrata que en España pudo llevarse a cabo, pero no así en Francia. 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 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 (la batalla por la opinión pública en el caso español y la negociación en el caso francés); por último, en el caso español se logró el apoyo de la opinión pública y el mantenimiento de la Ley y, por el contrario, en el francés la opinión pública se opuso y la Ley fue retirada. La tabla 2 recoge esta comparación.

TABLA 2.

ESTRATEGIAS DE DEBILITAMIENTO DE RESISTENCIAS: LA REFORMA DEL SECTOR PRIVADO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA Y FRANCIA

<i>LODE española</i>	<i>Proyecto de educación privada francés</i>
<ul style="list-style-type: none"> * Resistencias fuertes: <ul style="list-style-type: none"> — PSOE y sectores relacionados (defendían la educación pública y su preponderancia sobre la privada; es decir, querían que las subvenciones a esta última se minimizaran). — Iglesia y grupos de presión de los colegios privados (a favor de la libertad de enseñanza; es decir, de las subvenciones con el mínimo control por parte del gobierno). Oposición política, incluido PNV, que pretendía politizar el conflicto. * Opinión pública polarizada. * <i>Estrategia política</i> de convencimiento y movilización del partido y de la sociedad: batalla por la opinión pública contando con el apoyo del partido. Argumentos políticos. * Opinión pública a favor de la Ley y mantenimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> * Resistencias fuertes: <ul style="list-style-type: none"> — Grupos laicos (defensores de la nacionalización de la educación privada, cuando no la retirada de subvenciones a la misma) con influencia en el PS. — Iglesia y grupos de presión de los colegios privados (en contra de cualquier intento de nacionalización de la educación privada). Oposición política que pretendía politizar el conflicto. * Opinión pública polarizada. * <i>Estrategia de negociación</i>: intentar reconciliar las diferentes posturas sobre la base del contenido del proyecto. El PS progresivamente retiró su apoyo (la estrategia no se orientó hacia el apoyo del partido). * Opinión pública en contra de la Ley y retirada.

III.1. *La LODE española: una batalla por la opinión pública*

La cuestión de la educación privada había sido muy controvertida 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 éstos cumplieran unos determinados requisitos. 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.

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. 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 querer acabar con ellos si llegaba 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 privada³².

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, 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

32. *El País*, 1 de octubre de 1982.

LODE defendía la educación obligatoria *gratuita*, tanto en centros públicos como privados subvencionados, con el correspondiente coste en subvenciones que eso llevaba consigo). Estos sectores defendían una estrategia de minimizar las subvenciones a la educación privada ³³.

Por otro lado, la Iglesia y los grupos de presión de los colegios privados estaban a favor de la libertad de enseñanza; en concreto, querían obtener las subvenciones del Estado con el mínimo control por parte del mismo. La oposición política, fundamentalmente AP (con el apoyo del PNV), se enfrentó muy virulentamente a la Ley y pretendió politizar el conflicto. De hecho, hubo frecuentes manifestaciones promovidas por la oposición política, los centros privados y la Iglesia. En 1983 y 1984 se sucedieron continuas y multitudinarias manifestaciones de los defensores de los centros privados, principalmente de grupos religiosos, y frecuentemente avivados e, incluso, instigados por la oposición política ³⁴.

La opinión pública estaba muy polarizada respecto a esta cuestión: tanto la opinión pública general como los votantes socialistas se mostraban muy divididos. La tabla 3 muestra la opinión, según la intención de voto en las elecciones de octubre de 1982, sobre qué centros debía financiar el Estado en junio de 1982.

TABLA 3.

¿QUÉ CENTROS DEBE FINANCIAR EL SECTOR PÚBLICO? PORCENTAJE SEGÚN INTENCIÓN DE VOTO (JUNIO DE 1982)

	<i>CD/AP</i>	<i>UCD</i>	<i>PSOE</i>	<i>PCE</i>	<i>PNV</i>	<i>CiU</i>	<i>Todos</i>
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)	7,0 (21)	4,8 (37)	6,9 (7)	3,1 (1)	— (0)	5,9 (83)
Estatales/p. no religiosos.	3,7 (7)	4,3 (13)	3,7 (28)	1,0 (1)	— (0)	7,1 (2)	3,6 (51)
Todos	58,8 (110)	57,7 (173)	48,0 (368)	32,7 (33)	82,3 (26)	60,7 (17)	51,4 (727)
Total.....	100,0 (187)	100,0 (300)	100,0 (767)	100,0 (101)	100,0 (32)	100,0 (28)	100,0 (1.415)

* Estudio 1.318 del CIS (junio de 1982). Entre paréntesis aparece el número de casos de cada casilla. Elaboración propia.

33. Entrevista a José Torreblanca.

34. Véase Hogan (1993) para una historia detallada de estos acontecimientos.

Tanto el conjunto de los votantes, como, sobre todo, los del PSOE, estaban muy divididos en torno a la cuestión de los centros que debía financiar el Estado. Poco más del 50 por 100 de los votantes estaban a favor de que el Estado financiara todos los centros, mientras que casi un 40 por 100 pensaba que únicamente debía financiar los centros públicos. La polarización era todavía más intensa en el caso de los votantes socialistas: el 48 por 100 estaba a favor de lo primero y casi el 44 por 100 de lo segundo.

El gobierno socialista español trató de disminuir las resistencias a su política en dos frentes: partido y opinión pública. La batalla de la LODE fue una batalla que se libró claramente en la opinión pública³⁵. Sin embargo, para ello había que contar con el apoyo del partido. A continuación, expongo los argumentos que el gobierno socialista utilizó para convencer, y en algunos casos movilizar, al partido y a la sociedad a favor de la LODE:

— *La Constitución*: El gobierno socialista utilizó, en primer lugar, 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. Este argumento contenía cuatro elementos: primero, alusiones a que la Constitución obligaba al Estado a financiar a los centros privados y a que 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 democracia³⁶.

El gobierno socialista, con el apoyo del partido, utilizó, en segundo lugar, el argumento de la Constitución y el consenso histórico sobre un tema conflictivo en la batalla por la opinión pública³⁷.

— *Una política de izquierdas basada en la igualdad*: Otro tipo de argumento que el gobierno utilizó, en primer lugar, para convencer, y movilizar —al partido, a sectores afines y a votantes recelosos de la educación privada— en favor de la LODE fue el

35. Entrevista a José María Maravall.

36. Véase el 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. 269-271).

37. Véase la postura del Grupo Socialista en el 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*, núm. 64).

de 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 ³⁸.

El gobierno y el partido defendieron, en segundo lugar, la LODE ante la opinión pública como una Ley en favor de la igualdad (y no de la intervención del Estado) ³⁹. Argumentaron que en el pasado la educación española era profundamente injusta, discriminatoria y desigual, y abogaron porque la LODE defendía los objetivos contrarios ⁴⁰.

— *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 convertir este enfrentamiento 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 que de lo que se trataba en definitiva era de luchar contra la derecha y no dejarse vencer ⁴¹.

— *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 respaldada por otro grupo parlamentario, Minoría Catalana, en particular un grupo de derecha moderada ⁴².

Por tanto, los gobernantes pueden convencer a su partido, a sectores y votantes afines utilizando un argumento superior a la propia política (la Constitución, la democracia) ⁴³. 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 de oportunidades son inciertos para todos y que este hecho puede no ser evidente para los votantes, los gober-

38. Véase la entrevista de José María Maravall concedida a *El Socialista* (núm. 288, 15-21 de septiembre de 1982).

39. Nótese la diferencia con el caso francés.

40. Véase la postura del Grupo Socialista en el 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*, núm. 87).

41. Véase el discurso de presentación del proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación por el Ministro de Educación el 11 de octubre de 1983 (*Diario de Sesiones*, núm. 64).

42. Entrevista a Marta Mata.

43. Véase Barreiro (1999) para un argumento similar.

nantes pueden argumentar sobre los efectos de una determinada política en la igualdad de oportunidades educativas. Tratan así de convencer y movilizar en favor de la política, al hacerla igual a los 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.

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 explotar⁴⁴. 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 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. El gobierno había ganado la batalla.

La LODE se aprobó en el Congreso de los Diputados el 15 de marzo de 1984. La recién aprobada LODE contaba con bastante respaldo popular. El 60,5 por 100 de los encuestados pensaba que la LODE garantizaba mejor que antes el derecho de todos los españoles a la educación, un 21,3 por 100 pensaba que lo garantizaba igual que antes y sólo un 18,2 por 100 consideraba que lo hacía peor que antes. La tabla 4 muestra esta opinión, según el voto en las elecciones de octubre de 1982, en abril de 1984.

El apoyo entre los votantes del PSOE era abrumador. El 74,1 por 100 de los mismos pensaba que la LODE garantizaba mejor que antes el derecho de todos los españoles a la educación, el 18,4 por 100 pensaba que garantizaba este derecho igual que antes y el 7,5 por 100 peor que antes.

44. 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.

TABLA 4.

LA LODE GARANTIZA EL DERECHO DE TODOS LOS ESPAÑOLES A LA EDUCACIÓN..
 PORCENTAJE SEGÚN VOTO EN OCTUBRE DE 1982 (ABRIL DE 1984)

	<i>AP/PDP</i>	<i>UCD</i>	<i>CDS</i>	<i>PSOE</i>	<i>PCE</i>	<i>PNV</i>	<i>CiU</i>	<i>Todos los partidos</i>
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)	44,4 (8)	30,2 (13)	18,2 (210)
Total.....	100,0 (242)	100,0 (39)	100,0 (28)	100,0 (738)	100,0 (44)	100,0 (18)	100,0 (43)	100,0 (1.152)

* Estudio 1.411 del CIS (abril de 1984). Entre paréntesis aparece el número de casos de cada casilla. Elaboración propia.

El Tribunal Constitucional no puso en esencia la Ley en cuestión⁴⁵. 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. 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 fue la mejor valorada por los españoles, la valoración general del gobierno por parte de los ciudadanos estuvo muy influida por la política educativa y, finalmente, el efecto de la política educativa en el voto socialista, en especial en 1986, fue muy importante.

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 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.

45. Se modificó el artículo 22.2 y la Disposición Transitoria 4.ª (Sentencia del TC 77/1985, 27 de junio).

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.

III.2. *La Ley de educación privada francesa: el fracaso de una estrategia de negociación*

Tradicionalmente, el partido socialista francés, 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 (la postura de «dinero público a educación pública, dinero privado a educación privada»), o bien, si esto no era posible, la nacionalización de estas escuelas que recibían fondos públicos. Progresivamente, el lema laico se había sustituido por la defensa de 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.

La cuestión de la educación privada había sido tradicionalmente controvertida 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 privados⁴⁶. Sin embargo, a pesar de que en 1974 un sondeo de SOFRES mostraba que únicamente el 23 por 100 de los franceses era hostil a las subvenciones del Estado a las escuelas privadas, el electorado de Mitterrand estaba muy dividido en este debate: el 40 por 100 de sus electores era hostil a la subvención a las escuelas privadas y el 55 por 100 era favorable. Al final de la década de los setenta, los partidarios de la integración de las escuelas en el sector público no eran irrelevantes; en 1978, otro sondeo de IFOP mostraba que el 33 por 100 de los franceses se declaraba a favor de la integración de las escuelas privadas en el sector público⁴⁷.

Que la Ley Debré hubiera sido aceptada por la 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

46. Visse (1995: 157-269, 301) y Savary (1985: 121).

47. Savary (1985: 122).

con la educación y la igualdad era «la creación de un gran servicio público, unificado⁴⁸ y laico de educación nacional»⁴⁹. 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). La cuestión de la educación privada no pesó mucho en el voto del grueso de la población a Mitterrand en 1981 (afortunadamente, porque hubiera supuesto una merma de votos considerable)⁵⁰. Sí que sirvió, sin embargo, para atraer a los 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: 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; y, en efecto, 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 politizados⁵¹.

Savary era también consciente de que la opinión pública estaba muy polarizada entre las dos posturas extremas; de que podía serle desfavorable y de que era muy sensible a los «atentados a la libertad de enseñanza». La opinión pública estaba polarizada en torno a las intenciones del gobierno socialista en la cuestión de la educación privada. En la tabla 5 aparece la opinión de los franceses ante la creación de un «gran sistema único y público de educación» en mayo de 1983.

48. Unificación del sector público y privado de educación.

49. Programa de Mitterrand para las elecciones presidenciales del 10 de mayo de 1981. Véanse para una historia del conflicto de la educación privada en Francia, Visse (1995) y Savary (1985).

50. 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).

51. 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» (Savary, 1985: 80).

TABLA 5.

¿ES VD. FAVORABLE U OPUESTO A LA CREACIÓN DE UN «GRAN SISTEMA ÚNICO Y PÚBLICO DE EDUCACIÓN»? (MAYO DE 1983)

	<i>PC</i> (%)	<i>PS</i> (%)	<i>UDF</i> (%)	<i>RPR</i> (%)	<i>Conjunto</i> <i>de la población</i> (%)
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).

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»: el 48 por 100 se oponía a esta “nacionalización” de la educación privada y el 42 por 100 era favorable. La población estaba muy polarizada en torno a esta cuestión. Además, el 53 por 100 de los votantes socialistas estaba a favor de la nacionalización y el 39 por 100 en contra.

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 antagonicos, 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 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 desarrollando 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 (*Fédération de l'Éducation Nationale*) y el CNAL (*Comité National d'Action Laïque*) en sus ideas sobre este tema, no veía con buenos ojos el proceso de negociación, y así lo manifestaba frecuentemente ⁵².

52. En *Le Monde*, 20 de marzo de 1984, Jean Poperen, uno de los más importantes dirigentes del PS, declaraba

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 los laicos en defensa de la educación pública y en contra del proyecto Savary en abril de 1984, en la que había participado el PS, que «el gobierno “comprende y comparte la emoción” de los manifestantes»⁵³.

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 educación privada subvencionada se convertirían, si ellos lo pedían, en funcionarios del Estado).

El debate del proyecto en la AN fue muy conflictivo⁵⁴. La oposición, UDF (*Union pour la Démocratie Française*) y RPR (*Rassemblement pour la République*), 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 proyecto⁵⁵. 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 laico⁵⁶.

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

en relación con el proyecto Savary, que los electores de izquierdas creían que el gobierno les estaba abandonando.

53. *Le Monde*, 27 de abril de 1984.

54. Debate del *Project de Loi relatif aux rapports entre l'État, les communes et les départements, les régions et les établissements d'enseignement privés* en la Asamblea Nacional, los días 22, 23, 25 de mayo de 1984 y 7 de julio de 1984 (núms. 46, 47, 49 y 76).

55. *Le Monde*, 20 de abril de 1984: «El juicio de los diputados socialistas es “globalmente negativo”».

56. Véase la postura del Grupo Socialista en el debate sobre el proyecto de educación privada, el 21 de mayo de 1984 (núm. 46) y el 22 de mayo de 1984 (núm. 47).

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. La tabla 6 muestra la opinión de los franceses sobre la Ley Savary (enmendada), en junio de 1984.

TABLA 6.

¿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).

El 50 por 100 de los franceses desaprobaba el texto enmendado, mientras que lo aprobaba el 21 por 100 (hay que tener en cuenta que un 29 por 100 no expresó su opinión). El 40 por 100 de los votantes socialistas aprobaban el proyecto Savary enmendado, mientras que el 30 por 100 de éstos lo desaprobaban.

En julio de 1984 Mitterrand anunció la retirada del proyecto Savary ante las manifestaciones multitudinarias en las calles, instigadas por la oposición política, la Iglesia y los grupos de presión de los colegios privados. Lo retiró ante el hecho de que una mayoría abrumadora de la opinión pública, así como gran parte de los votantes que en 1981 le dieron la victoria, estaba en contra. 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.

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, 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 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.

IV. CONCLUSIONES

El argumento principal que he defendido en este artículo es que, aunque tanto en España como en Francia hubiera gobiernos del mismo signo ideológico —socialistas— en la 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.

Sin embargo, la relación entre opinión pública y políticas es de naturaleza dinámica. 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 el caso de la LODE, puede ser más exitosa que intentar poner de acuerdo a los diferentes grupos antagónicos, como en el caso de la Ley Savary.

Referencias

- 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*. París: La Documentation Française.
- 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.
- Bernstein, S., y O. Rudelle. 1992. *Le Modèle Républicain*. París: PUF.
- Boix, C. 1998. *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge: Cambridge UP.
- Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles, ed., *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage: 1-18.
- CNDP-MEN. 1989. *L'esprit de 1789 et des Droits de l'Homme. Textes et Documents (1725-1986)*. París: Larousse.
- Crosland, C. A. R. 1963 [1954]. *The Future of Socialism*. Nueva York: Schocken.
- Crosland, C. A. R. 1974. *Socialism Now and Other Essays*. Londres: Jonathan Cape.
- Fernández Mellizo-Soto, M. 2001. «Socialismo, igualdad en la educación y democracia. La experiencia de González y Mitterrand», *Tesis Doctoral*, 32, CEACS, Instituto Juan March.
- Fernández Mellizo-Soto, M. 2002. «Política Educativa, Igualdad de Oportunidades y Pensamiento Político». *Claves de Razón Práctica*, 129: 64-69.
- Fernández Mellizo-Soto, M. 2003 (en prensa). *Políticas socialdemócratas de igualdad de oportunidades educativas: las experiencias de González y Mitterrand*. Barcelona: Ediciones Pomares.
- Fiorina, M. P. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- 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», en *Political Studies*, XLIV: 936-957.
- 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», en *European Journal of Political Economy*, 8: 361-373.
- Hogan, M. C. 1993. «La Política de Reforma Educativa. Los Socialistas y la LODE», University of Sydney.
- INE. 1980. *Estadística de la Enseñanza en España. Curso 77-78*. Madrid: INE.
- Klingemann, H.-D., et al. 1994. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Lindensjö, B. 1992. «From Liberal Common School to State Primary School: A Main Line in Social Democratic Educational Policy», en K. Misgeld et al., eds., *Creating Social Democracy. A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*. Pennsylvania: Pennsylvania State University: 307-338.
- Manin, B. 1998. *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- 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 A. Przeworski et al., eds., *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press: 154-196.
- Marshall, T. H. 1964. *Class, Citizenship, and Social Development*. Westport, Connecticut: Greenwood.
- McGraw, K. M., et al. 1995. «“What they Say or What they Do?” The Impact of Elite Explanation and Policy Outcomes on Public Opinion», en *American Journal of Political Science*, 39 (1): 53-74.
- MEC. 1973. *Datos y Cifras de la Educación en España, 1971*. Madrid: MEC.
- MEC. 1979. *Datos y Cifras de la Educación en España, 1978*. Madrid: MEC.
- MEC. 1993. «El Gasto Público y Privado de la Educación en España (1975-1993)». MEC, Manuscrito.
- MEC. 1997. *Estadística del Gasto Público en Educación. Presupuesto Inicial. Años 93, 94 y 95*. Madrid: MEC.
- MEN. 1995. *Repères et Références Statistiques sur les Enseignements et la Formation*. París: MEN.
- MEN. 1997. «Le Compte de l'Éducation et le Compte de l'Éducation Supérieure. Années 1993 à 1996». *Les Dossiers. Éducation & Formations*. París: DEP-MEN: 93.
- Nicolet, C. 1982. *L'idée Républicaine en France (1789-1924). Essai d'Histoire Critique*. París: Gallimard.
- Page, B. I., y R. Y. Shapiro. 1983. «Effects of Public Opinion on Policy», en *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.
- Parti Socialiste. 1972. *Changer la Vie. Programme de Gouvernement du Parti Socialiste*. París: Flammarion.

- Parti Socialiste. 1978. *Libérer l'École. Plan Socialiste pour l'Éducation Nationale*. Paris: Flammarion.
- Parti Socialiste. 1981. *Projet Socialiste. Pour la France des Années 80*. Paris: Club Socialiste du Livre.
- Przeworski, A., et al. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PSOE. 1982. «Por el Cambio. Programa Electoral».
- Rosanvallon, P. 1992. *Le Sacre du Citoyen. Histoire du Suffrage Universel en France*. Paris: Gallimard.
- San Segundo, M. J. 1996. «Igualdad de Oportunidades». Universidad Carlos III 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)», en *Opiniones y Actitudes (CIS)*, 29.
- Savary, A. 1985. *En Toute Liberté*. Paris: Hachette.
- Sofres. 1985. «Le Libertés et la Querelle Scolaire», en *Opinion Publique*. Sofres. Paris: Gallimard.
- Visse, J. P. 1995. *La Question Scolaire, 1975-1984. Évolution et Permanence*. Paris: PU du Septentrion.

MARÍA FERNÁNDEZ MELLIZO-SOTO

E-mail: maria@ceacs.march.es

Es Doctora Miembro del Instituto Juan March en Ciencias Sociales. Su tesis doctoral ha recibido varios premios, entre los que destaca el premio de la AECPA en 2002. Actualmente es investigadora del Instituto Juan March y profesora asociada a tiempo parcial de la Universidad Complutense.