

## La dimensión social de la política educativa en España desde 1970

María Fernández Mellizo-Soto

Unidad de Políticas Comparadas  
SPRITE (Grupo de Investigación sobre Políticas de Innovación,  
Tecnología, Formación y Educación)

CSIC

---

Este trabajo analiza el desarrollo de la política educativa española desde 1970 hasta el final del periodo socialista. Hace un especial hincapié en el periodo socialista. Se demuestra que la política educativa del PSOE sigue una "pauta socialdemócrata", es decir, está formulada según criterios universales de ciudadanía y compensatorios. Se demuestra que el PSOE se diferenció de la UCD no tanto por el gasto en educación sino más bien por el diseño de la política educativa. Este resultado apunta a que hay una diferencia partidista en el diseño de la política educativa.

*This paper analyses the development of education policy from 1970 to the end of the Socialist period in Spain. It stresses the Socialist period from 1982 to 1996. It shows that Socialist education policy followed a "Social Democratic path", that is, was based in universal principles of citizenship and compensatory principles. It proves that Socialist education policy was different from UCD education policy mainly in terms of the design of policies. This result highlights the importance of a partisan difference in education policy design.*

---

### 1. INTRODUCCIÓN: LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA POLÍTICA EDUCATIVA Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo de este trabajo es analizar el desarrollo reciente de la política educativa española. Sin embargo no se quiere examinar la política educativa en su conjunto, sino su dimensión social, o en relación con la igualdad social. Dentro de la política educativa, y de las teorías sobre la educación, pueden distinguirse dos aspectos generales de ésta: por un lado, la dimensión social de la política educativa, esto es, la parte que se engloba dentro de la política social y que está de alguna forma relacionada con la igualdad social; y por otro lado, la dimensión "económica" de la política educativa, es decir, la consideración de la educación como instrumento económico de crecimiento, sobre todo por la productividad del trabajo que ésta genera [1]. Este estudio se emplaza en el primer aspecto de la política educativa, en el relacionado con la política social [2].

Pese a lo expuesto en el párrafo anterior, la consideración de la política educativa como política social es controvertida. Es más, la política educativa es sistemáticamente excluida de los análisis sobre el Estado del Bienestar (sobre todo en su consideración igualitaria). Por ejemplo Wilensky (1975:3-7) señala que la "educación es especial", que su dimensión meritocrática predomina sobre la igualitaria, mucho más que en otros programas sociales (Wilensky 1975:7). Sin embargo Castles (1989:431) señala, contestando al propio Wilensky, que la educación promueve "mejores oportunidades para la clase trabajadora y los

pobres", así como que, siguiendo el argumento de Le Grand (1982), su sesgo "pro-clase media" no se diferencia tanto de otros gastos sociales [3]. Sin ánimo de profundizar en este debate me gustaría señalar algunos puntos que considero importantes al respecto: primero, la política educativa o la educación debe ser desglosada por niveles, y por programas específicos, para ver qué elementos corresponden a la política social y cuales no. Así, la educación primaria y secundaria obligatorias, la política de becas o la compensatoria (de las desigualdades de partida) promueven más la igualdad, y su gasto es presumiblemente [4] más redistributivo, que la educación secundaria no obligatoria, o la universitaria, por ejemplo. Segundo, es común (Castles 1989:431; Wilensky 1975:6; Stephens 1979:54; Maravall 1995:175) el considerar que los programas generalmente englobados en el Estado del Bienestar promueven la igualdad de condición, mientras que la educación promueve una igualdad de oportunidades, sobre todo orientada a la movilidad social (muchas veces de los más capaces - Wilensky 1975:6-, todo sea dicho). Sin embargo, la política educativa, como más adelante expondré, no sólo promueve una igualdad de oportunidades, sino que también puede promover (independientemente de su impacto social real), y según su diseño, una igualdad de condición y de resultados (educativos). Por ejemplo, la igualdad de condición está implícita en la comprensivización del sistema educativo, y la de resultados en las políticas compensatorias (Rivière y Rueda 1993:14). Estos detalles no los tienen en cuenta los estudios basados o influenciados por la "hipótesis de la industrialización" o la "teoría de la reproducción", muy en boga en los años setenta, que de una forma automática ligan la educación o bien a la disminución de las desigualdades sociales o bien a la reproducción de las mismas [5]. Estas teorías no han sido superadas actualmente. Tercero, si se considera el Estado del Bienestar en términos de Marshall (1964), es decir basado en el concepto de ciudadanía, ciertos aspectos de la política educativa pueden fácilmente englobarse dentro del mismo. Por ejemplo, la educación primaria y secundaria obligatorias (y universales), o la política compensatoria, intentan que todas las personas independientemente de su situación social alcancen (de hecho) un cierto nivel educativo que les viene dado como derecho.

Para concretar, independientemente de que la política educativa sea social no, o se la pueda considerar como una política del Estado del Bienestar o no, lo que he pretendido mostrar en el párrafo anterior es que tratar a la política educativa de forma agregada en relación con la igualdad social puede llevarnos a errores, de tal forma que es muy importante desglosar los diferentes niveles y programas, así como considerar el diseño específico de la política en relación a las diferentes dimensiones de la igualdad.

Hasta aquí he comentado el interés y la relevancia del estudio de la política educativa en su dimensión igualitaria, pero no he justificado por qué estudiarla. Maravall (1995:228-247) analiza la política social (la política educativa, la de pensiones, la sanitaria y la de desempleo) de los países del sur de Europa con respecto a sus "outputs", el gasto social por ejemplo, pero también respecto a su diseño y a sus "outcomes", como el efecto de estas políticas sociales en la igualdad. Con respecto a la política social concluye que es un distintivo de la socialdemocracia (sobre todo la sureuropea), no sólo por el gasto sino por el diseño y el efecto en la igualdad social. Con respecto al sur de Europa señala que, aunque similares condiciones influyeron en todos los países, hubo diferencias entre ellos, fundamentalmente determinadas por los "mapas cognitivos" y "visiones intelectuales" (muchas veces también apunta a procesos de "aprendizaje político") de sus dirigentes.

En el presente trabajo se va a analizar el desarrollo de la política educativa en España en el marco antes referido de Maravall (1995). Se van a analizar los

"outputs", "outcomes" y sobre todo los diseños de la política educativa española. Cuando sea posible se examinarán posibles "mapas cognitivos", "visiones intelectuales" y procesos de "aprendizaje político" de sus dirigentes. Se va a analizar el periodo socialista español en relación a otros de distinto signo y, dentro de lo posible, de una forma comparada con otros países. Luego referiré, de una forma sistemática, los aspectos que quiero destacar.

El periodo de tiempo que se va a explorar es el que transcurre desde la LGE de 1970, todavía bajo el régimen autoritario de Franco, hasta nuestros días. La razón por la que el análisis de la política educativa comienza en la LGE es porque se considera que el sistema educativo español actual se empieza a configurar como tal a partir de ese momento [6]. Sin embargo, y cuando así se requiera, se hará mención a otras etapas anteriores de la historia española y su política educativa.

La política educativa española es interesante de estudiar para los objetivos de este estudio por lo menos por cuatro razones: primera, dentro la política social, y seguramente por (¡y a pesar de!) su carácter excepcional, la política educativa no ha recibido gran atención por parte de los académicos [7]; segunda, España, junto con los otros países del sur de Europa, no ha recibido mucha atención por parte de los académicos en el terreno de política social (Guillén 1995:2), y en especial DE política educativa; tercera, la política social en toda Europa, y en especial en el sur, debido a las condiciones económicas y a factores "ideológicos", está (supuestamente) sometida a una presión en aras de la buena marcha de la economía, y de procesos de convergencia económica -como es el caso de la Unión Europea- (Guillén 1995:2-3); y cuarta, el caso español es interesante desde el punto de vista político (y de las políticas, como la educativa) porque en el espacio de 25 años (desde la LGE hasta la actualidad) se ha pasado de un autoritarismo a una democracia, y de un gobierno de (centro-)derecha a uno de izquierda.

La división en periodos (históricos) de la política educativa española [8], que se corresponde *grosso modo* con los epígrafes de este trabajo, es la siguiente: política educativa en el final de la etapa franquista (la LGE), los principios constitucionales del sistema educativo español, la política educativa bajo la Unión de Centro Democrática (UCD), y en el periodo socialista. En estos periodos se va prestar atención a los siguientes indicadores: el gasto en educación en general, y en lo posible desglosado, el diseño de las políticas educativas, y el impacto de las políticas educativas en la igualdad social, como la redistribución del gasto en educación (cuando sea posible desglosado). Respecto al diseño, que quizá es el aspecto que más se va a desarrollar en este trabajo [9], se va a tener en cuenta: la cobertura (universalidad) para los diferentes niveles educativos, la financiación y las diferentes dimensiones de la igualdad implícitas en la política educativa, con especial atención a la política compensatoria y la de becas. Se considera especialmente importante el diseño de la política educativa porque supone los matices de las formas de actuación; en muchos casos significa o implica las diferencias cualitativas con el mismo presupuesto.

Se persigue en este trabajo el análisis de la política educativa, en su dimensión social, en el período descrito y teniendo en cuenta los anteriores indicadores, para examinar si el sistema educativo se va conformando de acuerdo a principios universales, a una especial concepción de ciudadanía, que implica una "igualdad" en el sentido de no discriminación, y a principios compensatorios. De una forma más precisa, las siguientes cuestiones motivan y surgen de este análisis:

1. La comparación *grosso modo* entre la política educativa del período autoritario y del democrático es inevitable muchas veces,

2. De la comparación entre la política educativa bajo el gobierno de UCD y bajo el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) surge la siguiente pregunta

fundamental: ¿se diferencian estos gobiernos con respecto al gasto, diseño e impacto de la política educativa? [10],

3. ¿El gasto, pero sobre todo el diseño, y posiblemente el impacto social, de la política educativa socialista española se corresponde con pautas socialdemócratas?. Con respecto al diseño, la "pauta" corresponde al predominio de conceptos universalistas, de ciudadanía y de compensatoriedad (Maravall 1995:174,236),

4. La comparación del gasto, y si es posible del diseño e impacto, con otros países europeos, e implícitamente del sur de Europa, parece muy importante para situar a España en un contexto, el europeo, y matizar los argumentos referidos a este único caso.

Ante las anteriores preguntas caben dos tipos de respuestas: unas más de tipo descriptivo, aunque con rasgos analíticos, y otras explicativas. En este trabajo se va a dar un tipo de respuestas desgraciadamente más en la línea de las primeras, aunque de una manera tentativa, se van a dar respuestas del segundo tipo. Estas respuestas de tipo explicativo no serán sino una sugerencia de posible líneas de investigación futura. Para estas explicaciones se va a tener en mente los siguientes análisis teóricos: el neoinstitucionalismo y el margen para la agencia política (Hall 1986; Boix 1994?), y la relevancia de los "mapas cognitivos", "mapas intelectuales" y procesos de "aprendizaje político" (o social) de los dirigentes (Hall 1990). En estos tres últimos conceptos se pueden utilizar los siguientes factores explicativos: la historia, las ideas o paradigmas (de la política educativa, sobre todo en relación con la igualdad; aunque también de la política económica, sobre todo en lo referente al papel del sector público), y los modelos internacionales, mediante el "efecto demostración" [11].

## 2. POLÍTICA EDUCATIVA EN EL FINAL DE LA ETAPA FRANQUISTA: LA LGE

En 1970, en la etapa final del régimen autoritario de Franco, se aprueba una ley educativa, la LGE, que va en contra de toda la política educativa que se había potenciado desde comienzos del periodo franquista. Con la LGE el papel subsidiario del Estado en educación respecto de la iniciativa privada, y la lógica preponderancia de ésta sobre la iniciativa pública, se sustituye por la potenciación de la educación pública, en un sistema que establece a la educación como obligatoria y gratuita de los seis a los catorce años [12]. Además, y para las mismas edades, el sistema "dual" o de "doble vía" que imperaba en el franquismo se sustituye por uno unificado [13].

En general, y según viene recogido en el *Libro Blanco de 1989*, los objetivos de esta ley son los siguientes:

"1. Hacer partícipe a toda la población española, 2. Completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo, 3. Ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas, sin más limitaciones que la de la capacidad para el estudio, 4. Establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelación, al tiempo que se facilit(e) una amplia gama de posibilidades de educación permanente" (MEC 1989:15-16).

De este diseño se interpreta lo siguiente: primero, hay una intención de ampliar la cobertura de la educación, y de intentar su universalización (por lo menos en los tramos obligatorios), según se desprende del primer objetivo (y posiblemente del segundo). Aunque, como he comentado antes, en 1964 se establece la enseñanza

obligatoria de los seis a los catorce años, la escolarización en el curso 1970-71, tal y como se aprecia en la [Tabla 1](#) del Apéndice al final del trabajo, sólo es universal a los seis años, siendo a los 13 años del 85,5% y a los 14 del 50,5%. La cobertura en los niveles no obligatorios es muy baja. Con respecto al nivel preobligatorio (preescolar), la tasa de escolarización a los cinco años es del 69%, y va progresivamente descendiendo hasta ser del 3% a los dos años. El nivel postobligatorio no está mucho mejor, a los 15 años la escolarización es del 35,5% y va descendiendo hasta el 11% a los 19 años. Segundo, el tercer objetivo apunta claramente a la promoción de la igualdad de oportunidades para la educación. Tercero, el cuarto objetivo sugiere un sistema educativo unificado y comprensivo (en los tramos obligatorios), y del que se desprende una concepción de igualdad de condición (Rivière y Rueda 1993:17).

Por lo tanto, y para resumir el diseño implícito en los objetivos, se intenta establecer un sistema universal y comprensivo en la educación obligatoria, y aumentar la cobertura (o las tasas de escolaridad) y la igualdad de oportunidades en todo el sistema educativo. Sin embargo, no parece que estos objetivos fueran cumplidos de hecho. Tal y como se aprecia en la [Tabla 1](#), en el curso 1976-77 se había conseguido la escolaridad universal entre los seis y los once años, pero en las edades de 13 y 14 años las tasas siguen siendo del 87,8% y del 79,9% respectivamente. Aunque se había mejorado con respecto a 1970, todavía no se habían logrado los objetivos diseñados. Lo mismo ocurre con los niveles pre y posobligatorios. A los cinco años la tasa de escolarización era del 87,5%, y descendía hasta el 5,3% a los dos años. A los 15 años la tasa era del 47,7%, descendiendo hasta el 25% a los 19 años.

Al igual que la frustrada universalidad en el tramo obligatorio, y la deficiente cobertura en los no obligatorios, los objetivos de comprensividad e igualdad de oportunidades para todos tampoco fueron del todo logrados, pese a apuntar en la buena dirección. La comprensividad del sistema educativo adolecía de dos problemas fundamentales: primero, al contrario que en otros países, la comprensividad era de ocho años, de los seis a los catorce que duraba la educación obligatoria, y no de por lo menos diez, hasta los dieciséis; segundo, la alta tasa de fracasos escolares, en torno al 33% en esa época, y la no obligatoriedad de hecho de la Formación Profesional I, hicieron que un alto porcentaje de alumnos abandonara el sistema escolar con el certificado escolar [\[14\]](#). La igualdad de oportunidades queda diseñada de una forma muy vaga. Además no se acompaña de medidas para aumentar las becas en la educación no obligatoria, o de otro tipo.

La razón fundamental de estos desajustes, aparte posiblemente de la situación crítica del régimen y de la mera disposición formal, que no real, de ciertos objetivos, fue la carencia de recursos para llevar a cabo esta reforma. Si se examinan los datos sobre gasto público en educación, desde un punto de vista comparado con otros países, se aprecia la situación desventajosa de partida de España en 1970. Es más, en 1975 continúa esta mala situación, pese al impulso que se le quiere dar a la educación con la LGE. Si observamos la [Tabla 3](#), en 1970 España era el país que menos porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) dedicaba al gasto público en educación, un 1,7%, mientras que Canadá, que era el que más dedicaba, lo hacía en un 10,2%. El gasto más común, sin embargo, estaba en torno al punto medio; Francia dedicaba un 5,5% y Gran Bretaña un 6,2%, por ejemplo. Sólo Portugal igualaba a España, ya que dedicaba un 1,8%. Pero, lo más sorprendente es que en 1975 la situación no es mejor para España, incluso comparativamente peor. España gasta en educación un 1,8% (¡ha aumentado en sólo 0,1 puntos el gasto!), mientras que Portugal gasta un 3,3%, Francia un 5,6% y Gran Bretaña un 6,8%.

Esta falta de recursos para acometer la reforma hace que los intentos

universalizadores, comprensivos y equitativos se desvanezcan. En este periodo no se produce una gran inversión en infraestructura pública; por el contrario, a partir de 1972, y debido a presiones de la Iglesia [15], se empiezan a conceder subsidios a la educación privada, para que promueva una educación gratuita, aunque sin mucho control. Por ejemplo, en 1973 se realizó un transvase de 4.000 millones de pesetas a los centros privados haciendo uso de fondos que en principio estaban dedicados a otras partidas educativas (Gunther 1980:173-174).

Puede resultar paradójico que en pleno régimen autoritario se adopte un tipo de ley educativa como la LGE. La explicación más argüida (Rivière y Rueda 1993:15) es la de que en esa época, desde finales de los años cincuenta y durante toda la década de los sesenta, la teoría del "capital humano" estaba en boga en todos los modelos de crecimiento económico (Papadopoulos 1994); se pensaba que la "inversión" en educación, en capital humano, potenciaba el crecimiento económico, ya que aumentaba la productividad de los trabajadores. En España, en una época de apertura económica y de recepción de "ideas" y modelos del funcionamiento de la economía capitalista liberal, esta teoría es importada. Además, España vivía un período de fuerte crecimiento económico, y se pensaba que no potenciar la educación era desaprovechar la oportunidad de un crecimiento mayor y sostenido. Como señala Gunther (1980:167), "numerosos tecnócratas, no envueltos en temas educativos, favorecieron la reforma educativa debido al miedo a que fallos en este sector inhibieran el crecimiento económico" (la traducción es mía).

Lo que a mí me resulta más paradójico es el objetivo explícito de igualdad de oportunidades, o el de un sistema educativo comprensivo en el tramo obligatorio, ambos implícitos en la LGE. Dos tipos de explicaciones son pertinentes (a modo de hipótesis): primera, que la igualdad de oportunidades y la comprensividad del tramo obligatorio se consideraran necesarias para expandir la educación. Con respecto a la igualdad de oportunidades parece que puede ser lógico el argumento, ya que no se puede expandir la educación si hay una gran masa de gente que no tiene oportunidades para recibirla. Con respecto a la comprensividad del tramo obligatorio de la educación, la percepción de la ineficacia del sistema selectivo anterior, medida en el número de fracasos escolares y tasas de abandono de los estudios (incluso de los obligatorios), pudo hacer pensar que un modelo unificado podría ser más efectivo. Segunda, las élites del momento tomaron como modelo otros sistemas educativos, sobre todo europeos (como Suecia, Gran Bretaña, Italia [16]), donde se promovía una mayor igualdad de oportunidades y donde la educación obligatoria era comprensiva, de forma que la selección ("tracking") no se realizaba tan temprano como en España. En estos países el sistema educativo era percibido como más eficaz, y esto era observado con deseo por las élites españolas [17].

Para resumir la evolución de la política educativa en este periodo: la LGE surge en el final del periodo autoritario con propósitos de universalizar y comprensivizar la educación obligatoria, que ya era de diez años de duración, así como ampliar la escolarización en los tramos no obligatorios. Se propone promover la igualdad de oportunidades, y la de condición implícita en la comprensividad de la educación obligatoria. Sin embargo estos objetivos no son seguidos de medidas concretas en este sentido, y sobre todo de un aumento de recursos dedicados a la educación, que en el período de 1970 a 1975 está muy por debajo de otros países europeos. Como resultado los objetivos diseñados en la ley no se cumplen de hecho. La adopción por parte de las élites de la teoría del "capital humano" como modelo de crecimiento en boga en esa época es la explicación más factible de esta legislación en la época franquista. Los propósitos más equitativos de la ley, la igualdad de oportunidades y la de condición, pueden explicarse como medidas necesarias para la expansión de la educación que la mencionada teoría del

crecimiento predicaba, y como reflejo de la observación de otros modelos, algunos europeos, que eran percibidos como más eficaces en este sentido.

### 3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Franco muere en 1975. En 1977 se convocan las primeras elecciones generales libres después del período franquista, en las que sale victorioso el partido UCD. La culminación del período de transición se produce con la Constitución española, en 1978. La Constitución supuso un pacto entre las fuerzas políticas en un sistema "de pesos y contrapesos", es decir, de acercamiento de posiciones por medio de cesiones mutuas (Maravall 1984:23).

El artículo 27 ordena el sistema escolar [18]. Este artículo es llamado "pacto escolar", y es un muy buen ejemplo del sistema de pesos y contrapesos que la Constitución supuso. El conocimiento de los diferentes principios educativos implícitos en la Constitución es importante porque permite apreciar los márgenes que los futuros partidos gobernantes de distinto signo tienen para realizar la política educativa. Su examen permite además conocer cuáles eran los objetivos de las distintas fuerzas con respecto a la educación.

Casi todos los apartados del artículo 27 de la Constitución suponen un pacto entre las fuerzas políticas, principalmente entre la "izquierda" y la "derecha" [19]. La izquierda propugnaba, a grandes rasgos, la igualdad, y la derecha la libertad. La izquierda defendía una educación pública, laica y que garantizara la igualdad; la derecha abogaba por la libertad de enseñanza, en el sentido del derecho a una educación religiosa y de creación de centros, así como la ayuda de los poderes públicos a los centros que lo solicitaran para así poder impartir una educación obligatoria gratuita. Así, excepto en los principios referentes al derecho a la educación (apartado primero), a los fines de ésta (apartado segundo), a la gratuidad de la educación obligatoria (apartado cuarto), a la inspección y homologación pública del sistema educativo (apartado octavo) y a la autonomía universitaria (apartado décimo) -Rivière y Rueda 1993:19-, el resto de los principios fueron debatidos y se estableció un sistema de pesos y contrapesos, con algunos principios defendidos por algunas fuerzas, y otros defendidos por otras. 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 solicitaran (apartado noveno), son principios defendidos por la derecha [20]. Por el contrario, la garantía de los poderes públicos del derecho de todos a la educación, mediante la participación y la creación, posiblemente directa, de centros (apartado quinto), y del control y la gestión de los centros "sostenidos con fondos públicos" por parte de profesores, padres y alumnos (apartado séptimo), fueron principios plasmados por la izquierda [21]. El establecimiento de unos requisitos, aunque sin determinar, para que los poderes públicos ayuden a los centros privados que lo soliciten (apartado noveno) es claramente un matiz añadido por la izquierda para que no se financie una educación de mayor calidad con fondos públicos, y así no se produzcan diferencias dentro de lo público, sino que se tienda hacia una homogeneización de ambos tipos de centros (Maravall 1984:30).

Los principios constitucionales del sistema educativo español no significan ningún "avance" en términos de igualdad en la política educativa. Sólo confirman principios generales, que son universales en la mayoría de los países desarrollados y democráticos, como el derecho de todos a la educación, a un nivel educativo obligatorio y gratuito, y el reconocimiento expreso del poder público como garante de estos objetivos [22]. Lo más importante es que se plantea un sistema "mixto" de educación, sobre todo con respecto a su financiación. La educación puede ser

pública o privada, así como privada con financiación pública. Esta configuración va a suponer "las reglas del juego" donde los gobiernos futuros de diferente signo se van a mover en la política educativa.

Pero, como he dicho, estos principios equitativos no eran nuevos, estaban ya recogidos en la LGE. Sin embargo, no hay que desdeñar lo que un pacto de las fuerzas políticas sobre estos principios supone para la consolidación democrática y la buena marcha de la política educativa futura, a pesar de la ambigüedad y la laxitud de muchos de los principios constitucionales sobre educación, sobre todo los que suponían "compromisos". Señalo que no son nuevos porque, además de los principios establecidos en la LGE, en 1977, en los Pactos de la Moncloa, se reafirma la necesidad de extender la educación, de aumentar la escolarización. Para ello se definió un programa extraordinario de creación de centros públicos (Rivière y Rueda 1993:18). Es el llamado Plan Extraordinario de Escolarización, para el que se dotaron 40.000 millones de pesetas (Pactos de la Moncloa en Cotarelo 1992:479).

En este apartado no voy a comentar otros indicadores específicos, aparte del diseño constitucional antes señalado, ya que lo voy a hacer en el siguiente apartado, cuando trate la política educativa bajo el gobierno de la UCD. Sin embargo, y a modo de explicaciones tentativas, me gustaría analizar el porqué del "pacto escolar" constitucional. Por un lado, la Constitución es un pacto entre las fuerzas del momento para crear un marco que garantice la estabilidad democrática. La explicación de este pacto o consenso, sobre todo en determinadas áreas, puede encontrarse en la referencia a conflictos sobre esas mismas áreas a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX, fundamentalmente la II República [23]. Estas áreas son: el sistema económico, la organización territorial del poder político y la educación religiosa (Colomer 1992:3). Ante un reto constitucional, se intenta lograr un pacto sobre estas materias, que tanto dividen y han dividido tradicionalmente. Teniendo esto en cuenta, es obvia la redacción de un "pacto escolar" en términos de compromiso y con ciertas ambigüedades, fruto posiblemente de esos compromisos. Por otro lado, este "pacto escolar" pudo haber sido el reflejo de "modelos" internacionales; la declaración universal de los derechos del hombre, adoptada en 1948, señala gran parte de los principios recogidos en el artículo 27: el derecho de todos a la educación, pero también la libertad de crear y dirigir centros de enseñanza, o de elección de centro por parte de los padres, según sus preferencias en materia religiosa. Así se señala en un informe recogido en los Documentos de sesión del Parlamento Europeo (1983-1984): "Mientras que la declaración universal de los derechos del hombre no tiene fuerza obligatoria, su formulación de los derechos fundamentales ha servido de modelo de muchos países, que los han recogido en sus Constituciones" (Parlement Européen 1984:9; la traducción es mía). Parece evidente que la Constitución española refleja este modelo. El artículo 27 también puede tener como modelo, tal y como señala Maravall (1984:23), el compromiso suscrito por los principales partidos políticos de Bélgica (*parti chrétien-social*, *parti socialiste de belgique* y *parti libéral*) en 1959 entorno a la cuestión educativa (a este acuerdo también se le llamó "*pacte scolaire*") -Parlement Européen 1984:16-. Este *pacte scolaire* es muy semejante al citado artículo 27 de la Constitución. Las élites españolas pudieron apreciar que se puede conseguir un pacto en la enseñanza entre fuerzas en principio antagónicas en puntos fundamentales de la enseñanza, y lo tomaron como modelo.

Otra reflexión interesante es la de preguntarse porqué la izquierda defiende la igualdad principalmente, y la derecha la libertad; qué referencias del pasado, qué modelos actuales, de otros países quizá, y qué otros factores influyen en la defensa de un determinado valor por parte de cada fuerza. No voy a responder a estas cuestiones ahora, ya que lo haré en los próximos dos capítulos: la política educativa bajo la UCD y bajo el PSOE, respectivamente.



En resumen, la naturaleza pactada de la Constitución española supuso para el diseño de la política educativa la delimitación de un sistema mixto de educación que suponía la decisión sobre las reglas del juego donde los futuros gobernantes deberían jugar. Sin embargo estas reglas eran en muchos casos ambiguas y laxas, lo suficiente para que los futuros partidos en el poder imprimieran su sello en la política educativa futura. La Constitución, por ella misma, no modifica, o amplía, la dimensión igualitaria en la educación, pero sienta las bases del consenso en este sentido, para que los futuros partidos la vayan perfilando y desarrollando. El pacto escolar surge por la consideración de divisiones pasadas en torno a la cuestión educativa y en un marco constitucional basado en el consenso y el compromiso, y posiblemente se toma como modelo tanto la declaración universal de los derechos del hombre como el pacto belga realizado dos décadas antes sobre esta cuestión.

#### 4. LA POLÍTICA EDUCATIVA BAJO LA UCD

La Constitución española sentó los principios en los que el sistema educativo español se debía basar, pero dejó para futuras leyes la definición precisa de los contenidos y desarrollo de los mismos. Como he señalado en el anterior apartado, los principios constitucionales eran lo suficientemente ambiguos y laxos como para que los futuros partidos en el gobiernos redirigieran la política educativa hacia sus objetivos y posiciones. Un buen ejemplo de esto es la política educativa, que aunque escasa, desarrolló la UCD.

En 1977, en los Pactos de la Moncloa, y como se ha comentado, se da un fuerte impulso a la educación, sobre todo pública. Sin embargo de este impulso no se puede responsabilizar a UCD solamente (aunque sí a su estilo de gobierno "de consenso"), sino a todas las fuerzas políticas que negociaron en ese momento. En 1979, con Otero Novas como Ministro de educación, se aprueba la Ley Orgánica sobre el Estatuto de los Centros Escolares (LOECE), que supone un refuerzo de los principios defendidos por la derecha en la constitución, en perjuicio de los defendidos por la izquierda. Se refuerza libertad de enseñanza, en el sentido del derecho a crear y dirigir centros por parte de la iniciativa privada, a recibir una educación religiosa y a establecer un "ideario" propio por parte de esos centros. Se mantienen las subvenciones a los centros privados sin ningún tipo de requisitos por parte de los poderes públicos para su concesión. Otros principios implícitos en la Constitución (y en la propia LGE) no son regulados, son postergados a futuras leyes, o destinados a no desarrollarse (Maravall 1984:25). Por lo tanto, y con respecto a su diseño legal, no parece que haya una intención de hacer la educación más equitativa por parte de UCD. En 1978 realizó incluso una propuesta de Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria en la que quería implantar un "cheque escolar" en la enseñanza obligatoria. Este cheque escolar, que no es nada más que una fórmula de financiación en la que son los padres (o los alumnos), y no las escuelas, los que reciben los fondos (en forma de cheques), es considerado por su diseño como muy poco equitativo. No incluía subvención al transporte, permitía el pago de actividades extra, no imponía una regulación expresa a los centros, y aunque pretendía ser en función de la renta, estaba diseñado de tal forma que el impacto redistributivo era mínimo [24].

Atendiendo a la consecución de la universalidad de la educación obligatoria, y a la ampliación de la cobertura, y si comparamos las tasas de escolaridad entre 1976-77 y 1980-81 [25], apreciamos que la universalidad se expande de los 11 a los 12 años de edad. A los 13 y 14 años, edades de escolaridad obligatoria, las tasas todavía son del 94,17% y 83,35%, respectivamente. En los niveles posobligatorios aumenta la escolarización, aunque a los 15 y a los 16 años las tasas son del 68,52% y del 51,82%. El tramo preobligatorio es sorprendente; aunque en 1980-81 aumenta

la escolaridad a los cinco (92,6%) y cuatro años (67,75%), disminuye a los tres (15,3%) y dos años (3,98%), con respecto a 1976-77. En resumen, se amplía la cobertura en general, excepto en el tramo de dos a tres años, pero no se consigue la universalidad de la educación obligatoria a los 13 y 14 años. Todavía no se han cumplido los objetivos explícitos de la LGE, e indirectamente de la Constitución y los Pactos de la Moncloa.

Si se examina paralelamente el gasto en educación, se puede apreciar en la Tabla 3 que desde el año 1975 al 1982 el gasto público como porcentaje del PIB aumenta en poco menos de un punto (de 1,78% en 1975 aumenta hasta 2,77% en 1982). De forma paralela el gasto privado en educación en relación al PIB disminuye, del 1,34% en 1975 al 1,31% en 1982. En la [Tabla 4](#) se puede apreciar la situación de España con respecto a otros países. Su gasto público en educación en relación al PIB todavía está muy por debajo de otros países, que sin mencionar a Suecia con el 8,5% o a Canadá con el 7,7%, se sitúan en niveles medios del 5,7% como en el Reino Unido o el 5,1% como en Francia. Portugal, país que podría compararse a España por su semejanza en muchos indicadores (nivel económico, transición al democracia reciente, misma situación geográfica, etc.), tiene un gasto del 3,7% del PIB. Si se observa la [Tabla 7](#), el gasto público en educación en relación al gasto público total, que refleja la "preferencia" gubernamental por la educación, no sigue una pauta fija de ascenso o de descenso en el periodo de 1975 a 1982, y sólo aumenta en todo el periodo descrito en 0,1 puntos (de 7,1% a 7,2%).

Un aspecto muy importante se refiere al hecho de a qué se dedica el gasto público en educación. Puede dedicarse a diferentes niveles educativos, a becas, a educación compensatoria, a educación pública o a subvenciones a la educación privada, por ejemplo. Si tomamos el caso de la educación pública versus la privada subvencionada, por ejemplo, vemos que esta consideración es importante desde el punto de vista de la igualdad. Esto es debido a que clases más altas suelen ir a centros privados y clases más bajas a centros públicos, con lo que la subvención de los centros privados, sin un control dirigido a la homogeneización de calidades entre ellos, puede conducir a resultados no deseables desde el punto de vista de la igualdad. Más específicamente, en unos datos recogidos en Bandrés (1990:125) se muestra que el 63% de las personas de clases alta y media-alta van a centros privados, y el 66% de la clase media-baja, el 81% de los trabajadores especializados y el 83% del peonaje, van a centros públicos [\[26\]](#). En 1983 existían diferencias de dotación entre los centros públicos y los privados; los privados tenían más laboratorios, bibliotecas, instalaciones deportivas, etc. que los públicos (Maravall 1984:27). Financiar con centros públicos estas diferencias no es muy coherente desde un punto de vista equitativo.

Sin embargo voy a dejar para el siguiente apartado la exposición de los datos en este sentido, para así compararlos con la etapa del PSOE [\[27\]](#). Sólo comentar la evolución de la enseñanza privada en el periodo que estamos considerando, para tener una idea de su importancia. En el periodo entre el 1975 y el 1980, tal y como se observa en la [Tabla 11](#), disminuye el número de alumnos matriculados en escuelas privadas en relación al total de alumnos, del 50% al 38,2%, debido seguramente a la expansión de la educación pública [\[28\]](#). En comparación con otros países, España presenta, aún después de esta reducción, unos niveles muy altos de alumnos en centros privados. El país que menos porcentaje tiene en 1980 es Irlanda, con un 3,5%; la media está en torno a Francia, que tiene un 18,7% o Italia, con un 17%.

Ante las anteriores evidencias caben dos preguntas: ¿qué es lo que hace que la UCD con la LOECE promueva unos principios de la Constitución y no otros? y, ¿porqué plantea una ley de financiación que implica un bono escolar?. Voy a intentar sugerir algunas explicaciones de estas preguntas. El diseño que la UCD

hace en la LOECE favorece completamente a los colegios privados: refuerza la libertad de enseñanza en el sentido del derecho a la creación y dirección de centros, a recibir una educación religiosa, a la definición de un ideario propio por parte del centro, y no regula los requisitos para la concesión de subvenciones a los colegios privados. Todas estas medidas son las que demanda la Iglesia, que desde la LGE, y sobre todo desde la Constitución, vio en peligro su ideario y su independencia con respecto a los poderes públicos (en materia de regulaciones, no de subvenciones) [29]. La buena relación entre el gobierno de Suárez y la Iglesia [30] queda patente al formarse una Comisión de Obispos y Ministros, que entre otros temas se reunía para discutir aspectos de la política educativa. También se realizaban acuerdos informales sobre esta materia entre gobierno e Iglesia [31]. Los Cristianos Demócratas dentro del gobierno de la UCD son los que se ocuparon del ministerio de educación (Gunther 1995/1996:52). Además, los aspectos que defiende la Iglesia, están en consonancia con la línea ideológica de la UCD, que defiende la libertad de enseñanza. Todo esto hace que el diseño de la LOECE no resulte equitativo, que no se alcancen los objetivos de universalidad y cobertura deseados, al no haber medidas específicas en este sentido, y a que el gasto público en educación, pese a aumentar, siga muy por debajo de otros países, incluso de países en la misma situación que España, como Portugal. La tasa de alumnos en educación privada también es muy alta con respecto a otros países. La explicación de este fenómeno se encuentra en que tradicionalmente el sector privado se ha responsabilizado de la educación, con lo cual es una herencia del pasado que es muy difícil de cambiar rápidamente. Además, la UCD no tiene una intención clara de disminuir al sector privado y de fomentar el público, ya sea por su propia ideología, por su relación con la Iglesia o por considerarlo como una solución menos costosa que la inversión en nuevos centros públicos. Sin embargo, y a pesar de todo, la disminución de la proporción de alumnos en escuelas privadas es patente, debida al aumento de la educación pública.

La propuesta de cheque escolar como forma de financiación de la enseñanza obligatoria que realiza UCD en 1979 me parece sorprendente. Es una importación directa de modelos teóricos que, desde la primera formulación de Friedman (1962:85-107), se diseñaron y, aunque de forma limitada, se experimentaron en Estados Unidos y el Reino Unido. Estos cheques o bonos suponían la adopción de mecanismos de mercado en la educación, con los supuestos efectos de eficiencia, innovación y mejora de la calidad de la educación. También se les suponían unos determinados efectos equitativos, aunque estos dependían del diseño específico del bono (si es en función de la renta, o va dirigido a los grupos de menos renta, etc.). Las élites dirigentes de UCD en el momento debían estar informadas de los progresos en estos diseños, y plantearon implantar un cheque educativo en España al estilo de las experiencias americanas y británicas. La UCD pretendía con ese bono la igualdad básica de las condiciones del sistema educativo, para evitar discriminaciones socioeconómicas, y la libertad de enseñanza, en el sentido de libertad de elección de centro. Sin embargo, como se ha comentado antes, según el diseño específico del cheque que propuso UCD, los supuestos efectos equitativos son puestos en duda. Por lo tanto se produce la adopción de un cheque educativo, en su modalidad regresiva.

Para concluir este apartado de la política educativa de la UCD, sólo destacar lo más relevante. La política educativa de la UCD, la LOECE principalmente, es un reflejo de lo laxos y ambiguos que eran los principios constitucionales en materia de educación. La UCD desarrolla aquellos principios más de acuerdo con su ideología, los principios a los que en el apartado anterior nos hemos referido como de la derecha. No plantea objetivos explícitos con respecto a la igualdad. Respecto a los varios indicadores que se han analizado, se ha visto que si bien la universalidad de

la educación obligatoria y la cobertura se expanden en este período, todavía no se ha conseguido la universalidad a los 13 y 14 años, y las tasas de los niveles no obligatorios son todavía muy deficitarias. Es sorprendente que en el tramo de edad de los dos y tres años disminuya la tasa de escolaridad en el periodo. El gasto público aumenta en general, aunque no llega a equipararse con otros países, algunos comparables con España, como Portugal. La educación privada tiene un gran peso en España, en comparación con otros países, aunque en esta época se reduce. Una de las explicaciones de que la LOECE desarrolle determinados principios constitucionales y otros no se encuentra en la relación entre el gobierno y la Iglesia, ya que la legislación favorece a los colegios privados, y en especial a los religiosos. Además, los principios defendidos por la Iglesia estaban en consonancia con la ideología de la UCD. Para terminar, la propuesta de financiación de la educación obligatoria por medio de un cheque escolar es sorprendente, ya que significa la adopción de un modelo americano y británico de financiación de la educación, que todavía está en experimentación. El cheque propuesto no resulta en su diseño, como es de esperar, muy equitativo.

## 5. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL PERIODO SOCIALISTA

En 1982 los socialistas llegan al poder. En política educativa pretenden acometer grandes reformas, debido por una parte a la necesidad objetiva de realizarlas (la universalidad de la educación obligatoria no se ha logrado todavía, la cobertura de los niveles no obligatorios es deficitaria, el gasto público en educación es bajo comparado con otros países, la comprensividad del sistema debe ser mejorada, etc.), y por otra al completo desacuerdo con la política desarrollada por el anterior gobierno. Como expresa José María Maravall, el primero de los Ministros de educación bajo el PSOE:

"la Ley Orgánica del Estatuto de Centros De Enseñanza no Universitarios, que pretendió desarrollar el artículo 27 de la Constitución, rompió el equilibrio y el pacto constitucionales. (...) La LOECE restringía, por tanto, de una manera radical, el marco de opciones de política educativa. Dicho marco podía seguir resultando cómodo para otras fuerzas políticas; bloqueaba por el contrario cualquier posibilidad de implementar una política educativa socialista, al no cumplir tan siquiera con la obligación de desarrollar todos los preceptos del artículo 27 de la Constitución y no solamente aquellos que fuesen del agrado del legislador de turno" (Maravall 1984:25).

Las dos leyes más importantes y generales que acometen los socialistas hasta la actualidad son la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), aprobada por las cortes en 1983 y promulgada en 1986 [32], y la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. También hay regulaciones específicas sobre varios temas, como la educación compensatoria, o la política de becas, que más adelante comentaré. En el momento de promulgarse la LODE, la LOECE fue derogada.

La LODE representa el desarrollo de los principios constitucionales respecto a la educación y la plasmación de los objetivos y valores defendidos por la izquierda en los debates constitucionales. Sus tres objetivos generales son los siguientes: 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 las libertades 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 (OCDE 1986:36). El PSOE reconoce, pues, la doble

titularidad de los centros financiados con fondos públicos y ciertas "libertades" de enseñanza. Respecto a la libertad de elección de centro este partido la concibe, con respecto a los centros sostenidos con fondos públicos, en el sentido de imposibilitar el rechazo de un alumno a un centro (a no ser que exista exceso de demanda en ese centro), de esta forma concediendo la libertad de elección a los padres y no a las escuelas (Hogan ? :120-121). Es una libertad de elección sustantiva, de hecho, en el sentido de que intenta evitar discriminaciones de tipo económico, sobre todo.

Respecto al objetivo explícito del derecho de todos a la educación y la corrección de las desigualdades educativas, el informe que sobre el sistema educativo español que se presenta a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para su evaluación, señala lo siguiente: "la desigualdad educativa es un reflejo directo e inmediato, sin rodeos ni legitimación académica, de la desigualdad social" (OCDE 1986:36). De hecho en España existen desigualdades educativas con respecto a la clase social y al hábitat, sobre todo (Torres 1993; Cobo Suero 1994). Así, para acometer esta tarea el PSOE se propone, en líneas generales, que la educación obligatoria promueva la igualdad de resultados, esto es "el principio de igualdad que exige que nadie sea discriminado u obstaculizado en su avance educativo por carecer de medios económicos" (OCDE 1986:37). La educación postobligatoria, por el contrario, debe promover la igualdad de oportunidades, en el sentido de "poder aprovechar al máximo las prestaciones del sistema educativo según la capacidad y el esfuerzo intelectual personal"; una política de becas es el instrumento indicado en este último caso (OCDE 1986:37). Los objetivos precisos son en este sentido: primero, la generalización de la escolarización desde los cuatro a los dieciséis 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" (OCDE 1986:37), para asegurar la igualdad de resultados; tercero, la política de becas para asegurar la igualdad de oportunidades; cuarto, la educación de adultos, para compensar a gente desfavorecida en el pasado; y quinto, la educación especial, con ánimo de integración en la medida de lo posible.

Estos "programas dirigidos a la igualdad" han sido desarrollados en Reales Decretos. Por ejemplo, el Real Decreto de regulación del sistema de becas y ayudas al estudio de carácter personalizado de 1983, o el Real Decreto sobre Educación Compensatoria de 1983. Con respecto a la educación compensatoria se tenía como objetivo, entre otros, atención especial a las Zonas declaradas de Acción Educativa Preferente (ZAEP) según determinados indicadores educativos (Cobo Suero 1994:1155). Se han diseñado algunos programas según varias 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, para evitar el fracaso y el abandono escolar; 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 (Riviére y Rueda 1993:30-31).

La LOGSE también hace explícito su carácter igualitarista: "la educación (...) permite avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, sean éstas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión, tengan un origen familiar o social, se arrastren tradicionalmente o aparezcan continuamente con la dinámica de la sociedad". Establece objetivos referidos a los tres planos de la igualdad en educación: la igualdad de oportunidades educativas, la igualdad de resultados y la

de condiciones. Esta última es la que más se potencia en esta ley, mediante la comprensividad de la educación, sobre todo la obligatoria (Rivière y Rueda 1993:22). La educación obligatoria se amplía en dos años, de los 14 a los 16, de tal forma que queda establecida entre los seis y los dieciséis años [33]. 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). En los objetivos finales de la LOGSE destaca el referido al aumento de la igualdad de oportunidades y equilibrio de las desigualdades sociales, potenciando sobre todo la educación infantil gratuita y la comprensividad de la educación obligatoria; más específicamente se refiere a los siguientes puntos: primero, la prevención y compensación durante la educación infantil de las desigualdades originadas por condiciones personales; segundo, la garantía de un puesto escolar gratuito y de mayores recursos materiales y humanos para los centros que escolaricen alumnos con dificultades durante la educación obligatoria; y tercero, un sistema de becas y ayudas al estudio y la adecuada distribución territorial de las plazas escolares durante la enseñanza posobligatoria.

Para completar el análisis de la igualdad implícito en la legislación, me voy a referir a dos aspectos que tienen relación con ella: por un lado, la redistribución territorial de recursos, ligada de alguna forma al proceso de descentralización de la educación. El proceso de descentralización tiene su origen en la Constitución, y es desarrollado en leyes posteriores. La redistribución de recursos no ha sido muy regulada, pudiendo reforzar las disparidades regionales. Este problema puede acentuarse con la descentralización, si no existen los mecanismos compensadores necesarios [34]. Por otro lado, los criterios de admisión a los centros financiados con fondos públicos, que en caso de exceso de demanda de plazas tienen al criterio de la renta (de menos renta) como predominante [35]. Sin embargo, a partir de 1993 estos criterios se modifican y predomina el criterio de la distancia sobre el de la renta [36]. Esta medida no puede tener buenos resultados en términos de la igualdad [37].

Como se ha visto, en el periodo socialista hay una intención clara y expresa de aumentar la igualdad ante y en la educación. La igualdad es considerada como objetivo prioritario en la política educativa del PSOE. Para resumir: se homologan los centros sostenidos con fondos públicos; se da una especial concepción de la libertad de elección en el sentido de no discriminación por parte del centro y elección real (en la educación obligatoria) entre centro público y privado financiado con fondos públicos; se promueve el aumento de la escolaridad para tener tasas cercanas al 100% entre los cuatro y los dieciséis años; se promueve la igualdad de resultados en la educación obligatoria, fundamentalmente a través de la educación compensatoria; la igualdad de oportunidades se refuerza a través de una política de becas en los niveles no obligatorios; la igualdad de condiciones queda establecida mediante la comprensividad de la educación obligatoria, que además se amplía de los catorce a los dieciséis años en la LOGSE; se promueve una educación infantil gratuita. Sin embargo, y refiriéndome todavía al mero diseño legal, hay dos factores que no parece que sean claros a la hora de promover la igualdad: la redistribución entre regiones, reforzado por el proceso de descentralización educativa; y la preponderancia del criterio de proximidad en la admisión de los centros sostenidos con fondos públicos en caso de exceso de demanda de plazas a partir de 1993 (hasta esa fecha era coherente con un objetivo de igualdad, ya que primaba el criterio de la renta).

El diseño legal y los objetivos deben ser complementados con medidas específicas y con dotación de recursos respecto a la universalidad de la educación

obligatoria, el aumento de la cobertura en la no obligatoria, la educación compensatoria y la política de becas. Si se observa la [Tabla 1](#), en el Apéndice al final del trabajo, se puede apreciar que entre 1980-81 y 1988-89 la universalidad de la educación obligatoria se amplía a los trece años (a los 14 años la tasa de escolarización es del 98,24%). Además, a los cinco años la tasa de escolarización es del 100%. En el nivel preobligatorio, a los cuatro años es del 92,45%, aunque a los tres y dos años es del 21,49% y 4,83% respectivamente. En el nivel posobligatorio, a los 15 años es del 85,79% y desciende hasta el 18,57% a los 19 años (sin contar el nivel universitario). Si comparamos a España en 1992 con otros países, tal y como se hace en la [Tabla 2](#), se aprecia que en el nivel preobligatorio, y primeros años del obligatorio, España ocupa una muy buena posición; a los tres y cuatro años los países difieren mucho en sus tasas de escolarización, España (37,2%) se sitúa por encima de la media a los tres años (en 5,2 puntos), y muy por encima de la media a los cuatro años (España presenta una tasa del 95,8%, superando en 38,2 puntos la media) [\[38\]](#). Sin embargo, en el nivel posobligatorio, y últimos años de escolaridad obligatoria, la situación de España es bastante negativa en términos comparados. A los 15 años sólo supera a Grecia (España tiene una tasa del 91% y Grecia del 86,1%), y a los 16 al Reino Unido (en 0,3 puntos); además estas edades son consideradas de escolaridad obligatoria a partir de 1990 en España. De los 17 a los 19 va perdiendo su posición desventajosa con respecto a otros países; a los 17 y 18 supera a Grecia, Reino Unido y Nueva Zelanda, y a los 19 años se sitúa incluso más de un punto por encima de la media.

Si atendemos a las cifras de gasto en este periodo, entre 1982 y 1992 el gasto público como porcentaje del PIB aumenta en 1,6 puntos (de 3,08% a 4,68%), mientras que el privado disminuye en 0,18 puntos (de 1,31% a 1,13%) [\[39\]](#). 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 1,1 puntos, mientras que el PSOE lo hace en 1,18 puntos. Con respecto al gasto privado la UCD lo disminuye en 0,03 puntos, mientras que el PSOE en 0,18 puntos. El PSOE promueve más el gasto público, aunque la diferencia no es muy grande. Lo que sí supone una diferencia apreciable entre ambos gobiernos es la preferencia gubernamental por la educación, como se desprende de la [Tabla 7](#); bajo la UCD aumenta en 0,1 puntos, mientras que con el PSOE lo hace en más de dos puntos [\[40\]](#). Es interesante notar que, además, entre 1980 y 1990 el gasto público en educación como porcentaje de los gastos sociales es la partida de estos que más aumenta (de 14,79% a 16,34%) [\[41\]](#). Si situamos a España en perspectiva comparada, como en la [Tabla 4](#), en 1991 su gasto público en relación al PIB (4,5%) era sólo superior a Japón (3,7%) y Alemania (4%). La media se sitúa en torno a Francia, con un 5,4% y Portugal, con un 5,5%. Luego, comparativamente España gasta poco en educación. Si comparamos el gasto público por estudiante en relación al PIB en 1991, como en la [Tabla 5](#), España supera sólo a Irlanda (España presenta un porcentaje del 19,6 e Irlanda del 19,5). Es un porcentaje muy bajo, tal y como se demuestra de la comparación con la media (26,3%). Por el contrario, el gasto privado en educación en relación al PIB en 1991, es alto (1,1%), comparado con la media, que representa el 0,7%. La comparación de España con otros países respecto a la preferencia gubernamental por la educación sitúa a España en 1991, como se puede apreciar en la [Tabla 8](#), por debajo de la media (España presenta un porcentaje del 10,25 y la media es del 11,8%).

Es interesante analizar estos indicadores desglosados, tanto por su financiación (pública dirigida a centros públicos o a privados subvencionados), por niveles educativos, y por políticas específicas de becas y educación compensatoria. Primero, para tener un indicador del peso de la educación privada, en la [Tabla 11](#) se expone de forma comparada con otros países el porcentaje de alumnos

matriculados en escuelas privadas en relación al total. En el periodo que transcurre de 1980 a 1986 (aproximación al periodo socialista) disminuye el porcentaje en 5,7 puntos (de 38,2% a 32,5%). Disminuye menos que en el periodo de 1975 a 1980 (aproximación al periodo de la UCD), que lo hace en 11,8 puntos [42]. En términos comparados con otros países, en 1986 España sólo se sitúa por debajo de Japón (32,7%), y muy por encima de países medios como Francia (19%) o Italia (14,7%). Si atendemos a cómo se distribuye el gasto público en educación entre sus diversos capítulos presupuestarios, como en la [Tabla 10](#), desde 1985 a 1992 tanto las transferencias corrientes como las de capital, que son las partidas que mayoritariamente se destinan a la subvención de la educación pública, permanecen estables (alrededor de un 20% en el caso de las corrientes, y de 0,6% en el de las de capital). La partida que sí aumenta en este periodo es la de compras de bienes y servicios corrientes (de 6,6% a 8,5%), pero la que corresponde a las inversiones netas reales permanece constante en todo el periodo, en torno a un valor del 10%. Luego, parece que hay una cierta estabilidad tanto en lo que se refiere a subvenciones a la educación privada como a inversiones (en centros públicos principalmente). Si nos remontamos unos años atrás, del 1981 al 1985: las remuneraciones del personal disminuyen (de un 67% a un 57,72%), aumentan las compras de bienes y servicios corrientes (de 4,43% a 5,23%), las transferencias corrientes (de 19,1% a 27,7%) y las de capital (de 0,5% a 2,22%), mientras que las inversiones netas reales se mantienen estables en torno a 10% [43]. Como se recoge en la [Tabla 9](#), y para una comparación entre 1980 y 1990, las subvenciones a centros privados como porcentaje del PIB aumentan tanto en EGB como en las enseñanzas medias (0,03 y 0,1 puntos respectivamente) [44]. El gasto público en centros públicos disminuye en EGB (0,07 puntos) y aumenta en las enseñanzas medias (0,19 puntos). Por niveles, el que más aumenta es el dedicado a la universidad, seguido de las enseñanzas medias. El de la EGB disminuye ligeramente. Las becas, ayudas y servicios complementarios también disminuyen ligeramente. La comparación entre estos dos años no favorece mucho al PSOE, ya que el gasto público como porcentaje del PIB en becas disminuye, en subvenciones a la educación privada aumenta y en centros públicos en EGB disminuye [45]. Esto, por otra parte, es lógico, por lo que se va a comentar a continuación.

Haciendo un examen más detallado de las becas, entre 1982 y 1992 aumenta el presupuesto destinado a éstas en 58.655,6 millones de pesetas (Riviére y Rueda 1993:27), y el número de destinatarios en 585.768 alumnos (Cobo Suero 1994:1261). En 1992 el porcentaje mayor de alumnos becados está en el Bachillerato Unificado y polivalente (BUP) Y el Curso de Orientación Universitaria (COU), seguido de los estudios universitarios, FP y enseñanza preescolar [46]. Con un análisis paralelo de la educación compensatoria tenemos que entre 1984 y 1992 el número de alumnos atendidos por el programa de educación compensatoria ha disminuido en 27.536 alumnos (en 1992 son 122.906 alumnos atendidos) [47]. Si atendemos al presupuesto, entre 1985-86 y 1988-89, aumenta en 2.847.826.400 de pesetas (en 1988-89 el presupuesto es de 4.744.503.000 pesetas) [48]. Como porcentaje del PIB en 1985-86 este presupuesto significa un 0,007%, y aumenta al 0,01% en 1988-89 [49].

Es interesante examinar si la política educativa ha tenido algún impacto en la desigualdad educativa. Respecto a la desigualdad educativa, aunque ha ido disminuyendo paulatinamente, todavía está presente en la actualidad, sobre todo en lo que concierne a la desigualdad por clase social y por hábitat (Torres 1993; Cobo Suero 1994:1133-1159). La redistribución del gasto en educación también nos da una idea de la desigualdad educativa (desigualdad de gasto; en términos de Le Grand - 1982-, desigualdad-igualdad de renta final). En la [Tabla 12](#) se representa la distribución del gasto público en educación en relación al consumo medio en 1980 y



1990. La distribución del gasto público en educación por decilas en 1980 es progresiva; a la primera decila le corresponde un 9,59% del consumo medio, mientras que, y disminuyendo según aumentan las decilas, a la décima le corresponde un 2,68%. Sin embargo en 1990 la distribución se vuelve más regresiva: el gasto aumenta conforme aumentan las decilas hasta la quinta, y a partir de ahí disminuye. Lo más impresionante es que mientras que de la segunda a la décima decila el gasto en educación por hogar aumenta entre estos dos años, la primera decila sufre un descenso en su gasto correspondiente, se sitúa en un 4,49% (el más bajo de todos, incluso que la décima decila, que es del 5,5%).

La explicación de este fenómeno, y con carácter general para la política social, que argumenta Rodríguez Cabrero (1994:1486) es la siguiente: "los períodos de intensa universalización de servicios y prestaciones suponen una mejora progresiva de la redistribución de la renta familiar disponible en la decila de renta más baja; pero una vez que la función de cobertura se ha completado parece producirse un efecto desplazamiento en la redistribución hacia las decilas medias". Esto es justo lo que ocurre en educación, y la razón puede encontrarse en la descomposición del gasto en educación. Bandrés (1993:68) clasifica los diferentes gastos en educación, entre otros, según su progresividad; así el gasto más progresivo con diferencia son las becas y ayudas al estudio, que se considera "gasto dirigido a los colectivos escasos de recursos", luego la enseñanza básica y la enseñanza media, que son consideradas como "gastos de progresividad en torno a la media", y por último la enseñanza universitaria, que es considerada como "gasto escasamente progresivo o regresivo". Entre 1980 y 1990 los componentes del gasto en educación más progresivos, como las becas y la enseñanza básica disminuyen como porcentaje del gasto social; las becas lo hacen de 1,08% a 0,83%, y la enseñanza básica de 8,69% a 8% [50]. En cambio el gasto de la enseñanza media y la universitaria aumentan; la enseñanza media de 3,26% a 3,95%, y la universitaria de 1,76% a 3,56%. Por tanto, la explicación parece evidente, aumentan la partidas menos redistributivas y disminuyen las más redistributivas, luego la distribución se hace más regresiva. El gasto, debido a la universalización de la enseñanza básica, se desplaza hacia la enseñanza media y universitaria, con lo que la redistribución lo hace de las decilas más bajas a las medias. Lo que no resulta, por otra parte, muy claro es por qué disminuye el peso de las becas, que es el componente más progresivo de todos. La única explicación posible es que disminuya por dos factores: por un lado, la universalidad y gratuidad de la enseñanza obligatoria hace que en este nivel no sean necesarias las becas; con anterioridad a veces esto no era así y se concedían becas en este nivel. Por otro lado, con la extensión de la gratuidad progresiva en los niveles no obligatorios el peso de las becas también disminuye.

Recapitulando lo que nos sugieren los anteriores indicadores para este periodo. La universalidad de la educación obligatoria se logra hasta los trece años; en comparación con Europa España ocupa en la actualidad una muy buena posición respecto a la escolarización en el nivel preobligatorio y hasta los 14 años de la escolaridad obligatoria. A partir de los 15 años y en el nivel posobligatorio hasta los 19 años la situación de España es comparativamente mala. El PSOE promueve más que la UCD el gasto público en educación, aunque la diferencia no es muy grande. En términos de preferencia gubernamental por la educación sí que hay diferencia sin embargo. El PSOE demuestra una mayor preferencia por la educación con respecto al gasto público total y con respecto al gasto social. Comparativamente España gasta poco en educación, sobre todo por alumno. El gasto privado es alto por el contrario, con respecto a otros países. La educación privada tiene un peso muy grande en España, en términos comparativos, y disminuye más en el gobierno de UCD que en el del PSOE. A finales del gobierno de la UCD y al principio del periodo

socialista aumentan las transferencias (que se refieren a subvenciones a la educación privada en su mayoría), pero más tarde se estabilizan. Como porcentaje del PIB el gasto público en becas y en centros públicos de EGB disminuye, mientras que en subvenciones a la educación privada aumenta. Sin embargo, el esfuerzo en educación compensatoria aumenta. La desigualdad educativa mejora, pero todavía hay desigualdades por hábitat y clase social fundamentalmente. La distribución del gasto en educación se hace paulatinamente más regresiva, lo cual puede indicar el desplazamiento del gasto en enseñanza básica, debido a su universalización, hacia la enseñanza media y universitaria. El componente más progresivo del gasto educativo es el que se refiere a las becas. Su peso en el PIB ha disminuido en este periodo, posiblemente debido a la gratuidad paulatina de los diferentes niveles educativos.

La política educativa del periodo socialista sugiere una pregunta general a cerca de por qué el PSOE defiende e implanta una política educativa de estas características, y varias paradojas en puntos específicos de la misma. También plantea la cuestión de si la política educativa del partido socialista refleja la "pauta socialdemócrata" en su aproximación a la igualdad, principalmente en el sentido del desarrollo de conceptos como el de universalidad, ciudadanía (no discriminación), y compensatoriedad (en el diseño de la política educativa).

El partido socialista está influido con respecto a su política educativa por dos factores fundamentalmente: por un lado, el PSOE tiene muy presente, al negociar la Constitución y al gobernar, la historia de la política educativa en España. La política educativa de la II República es, si no tomada como modelo por las élites del partido socialista en materia de educación, por lo menos tenida en cuenta. Así, el Ministro de educación del primer gobierno socialista señala refiriéndose a la II República:

"La construcción urgente de escuelas, la dignificación del maestro con un aumento sustancial de sus retribuciones, el establecimiento de un sistema unitario de tres ciclos, el fomento de una pedagogía activa y participativa: éstos fueron algunos de sus predicados, que se complementaron con una actitud marcadamente laica y con una interpretación de la función social de la educación como «escudo y defensa de la república»".

y continúa:

"(..) el Estado republicano había promovido la construcción de centros escolares, la dignificación del maestro, la igualdad, la laicidad y la coeducación (...)" (Maravall 1984:17).

La política defendida y desarrollada posteriormente por este partido se asemeja mucho a este modelo. Hogan va más lejos cuando señala que la política educativa del PSOE, y en especial la LODE, está influida por la concepción liberal del siglo XIX de la responsabilidad del Estado para proveer una educación gratuita, obligatoria y secular para todos sus ciudadanos. La Institución Libre de Enseñanza de 1870 representa en España este movimiento liberal en la enseñanza, y es tomado como modelo por la política educativa socialista (Hogan ? :124-125). Esto puede explicar por qué el PSOE aprobó una ley como la LODE antes que una como la LOGSE, es decir una ley que sienta las condiciones básicas del sistema en los aspectos tradicionalmente conflictivos (financiación de la educación privada, por ejemplo) antes que una ley que reforma aspectos más concretos del sistema educativo en sí.

Por otro lado, la política educativa del PSOE es reflejo de modelos internacionales, sobre todo europeos, y de ideas o paradigmas, de educación. Así, el PSOE cuando llega al poder consiente la existencia de una red mixta de centros debido, por un lado a que es un principio constitucional (una "herencia del pasado")

y a que puede representar una alternativa más barata a la construcción masiva de centros públicos [51]; pero por otro lado este consentimiento, e incluso promoción, de la educación privada (subvencionada y regulada, para no diferenciarse de la pública con respecto a la calidad) puede ser un reflejo de las ideas y modelos internacionales. Varios son los puntos a destacar: primero, otros países, como Francia, Holanda y Bélgica tienen sistemas mixtos similares al español; las élites españolas los han podido tomar como modelos [52]. Segundo, en política económica y en la década de los ochenta se produce un cambio de paradigma económico: el neoliberalismo sustituye al Keynesianismo. Esta nueva corriente sugiere la disminución del sector público y la confianza en el sector privado. En política educativa esto se empieza a mezclar con consideraciones a cerca de la introducción de mecanismos de mercado en educación, etc.. Todo esto hace que los socialistas consideren que el mantenimiento del sistema mixto de educación está en consonancia con otros modelos europeos y con las ideas que se empiezan a adoptar en materia de política económica (social, y educativa). Estos factores pueden además reforzar los apoyos electorales (o de otro tipo) de este partido, ya que por un lado las ideas o paradigmas afectan tanto a las élites como al resto de la población, y por otro en España hay un gran sector de población que apoya la educación privada y sus escuelas.

La política de educación comprensiva era también reflejo del creciente convencimiento de que la escuela unificada e integrada era más equitativa que la selectiva y elitista (la reforma educativa sueca de 1971 así lo pone de manifiesto); la política de educación compensatoria tenía su reflejo en las *EPA (Educational Priority Areas)* británicas, y sobre todo en las *ZEP (Zone d'Education Prioritaire)* francesas [53]. En el informe sobre el sistema educativo español presentado a la OCDE a mediados de la década de los ochenta se señala que el Programa de Educación Compensatoria se asemeja a las ZEP francesas (OCDE 1986:37). La misma LOGSE es un intento, entre otras cosas, de equiparar el sistema educativo español al europeo.

La política educativa socialista presenta algunas paradojas: hay una contradicción entre objetivos y medidas tomadas en el caso de la educación posobligatoria. El objetivo de los socialistas es que en la educación posobligatoria se fomente la igualdad de oportunidades a través de una política de becas extensa, y no mediante la financiación pública a gran escala de los centros. "La igualdad de oportunidades no pasa en estos niveles por una oferta generalizada de plazas gratuitas, sino por el apoyo individualizado de una política de becas", señala el informe del sistema educativo presentado a la OCDE (OCDE 1986:37). También, y respecto al nivel universitario, indica que la política que subvenciona la mayor parte del coste de las tasas en este nivel es "inigualitaria y antidistributiva, y debe corregirse elevando las tasas al mismo tiempo (y por debajo) de las becas" (OCDE 1986:38). Por el contrario actualmente el nivel posobligatorio se basa en centros públicos (institutos y centros de FP) en el nivel de secundaria, y universidades públicas en el universitario, cobrando precios y tasas de matriculación muy por debajo del coste real.

El debate que aquí se plantea es semejante al clásico del Estado del Bienestar: sistema selectivo *versus* sistema universal. En educación: sistema de becas *versus* sistema de financiación pública a gran escala a los centros. Así, y recogiendo la teoría del Estado del Bienestar a este respecto, el sistema de becas sería más eficaz y más eficiente, ya que llegaría mejor a los grupos que lo necesitan (los datos presentados en este trabajo sobre el impacto redistributivo en los niveles posobligatorios son esclarecedores a este respecto) y con menos coste (como refleja el argumento del "*leaky bucket*" de Okun -1975-). Sin embargo un sistema de financiación pública suprime el estigma de las becas personalizadas y dota de

legitimidad al mismo, al resultar beneficioso para las clases medias. Consecuentemente refuerza la concepción de ciudadanía. La explicación de esta paradoja puede residir por lo tanto en esto último; la dificultad de "legitimar", de cara a las clases medias, el cambio de sistema de financiación pública a de becas, del que estas clases quedarían en su mayor parte excluidas.

Otras paradojas son la ausencia de mecanismos explícitos de redistribución entre regiones, acentuado por la descentralización educativa, por un lado, y la preponderancia del criterio de proximidad en caso de exceso de demanda dentro de la admisión a los centros sostenidos con fondos públicos desde 1993, por otro. La segunda de estas paradojas puede responder a objetivos encaminados a simplificar la administración educativa y a disminuir el tiempo de transporte escolar (también por criterios de coste escolar total).

La política educativa del periodo socialista sí parece seguir una "pauta socialdemócrata" en política social. La política educativa, en su dimensión social, promueve la universalidad de la educación obligatoria, aunque no la logra de hecho en las últimas edades de ésta; también promueve la ciudadanía, mediante el sistema comprensivo de la enseñanza obligatoria, y el retardo de la selección-elección de camino educativo (igualdad de condición). La ciudadanía además se consigue mediante la financiación pública a gran escala a los centros educativos. Para promover la igualdad de oportunidades en la educación no obligatoria existe un sistema de becas, aunque en la actualidad estos niveles están cubiertos en su mayor parte por financiación pública. Además, lo que falla en la igualdad de oportunidades es la redistribución geográfica de recursos, como se ha comentado. La compensatoriedad viene recogida en la educación compensatoria que se diseña en este periodo, aunque su dotación e implementación no es muy importante todavía (igualdad de resultados). En resumen, y a grandes rasgos, el diseño de la política educativa sigue la pauta socialdemócrata, pero debido principalmente a una insuficiencia de dotaciones, estos objetivos no son logrados en su totalidad.

En resumen, la política educativa socialista es reflejo de procesos de aprendizaje político, de mapas cognitivos y mapas intelectuales. Es producto de la historia por una parte: la II República, la Institución Libre de Enseñanza de finales del siglo XIX influyen en los objetivos de las élites socialistas en materia educativa. Por otra parte, es reflejo de modelos internacionales y de ideas o paradigmas, en política económica, social y educativa. Esto es evidente en lo que respecta a la relación público-privado, la política de educación comprensiva y compensatoria. Sobre todo en lo que respecta a las dos primeras las ideas tienen gran importancia: la sustitución del Keynesianismo por el neoliberalismo afecta a la relación público-privado en política educativa, sobre todo en lo que al tamaño y concepción del sector público se refiere; la creencia en que un sistema comprensivo es más igualitario también afecta a la concepción de la estructura del sistema educativo implícito en la política educativa. Los apoyos (electorales o de otro tipo) que estas ideas generan son importantes a la hora de desarrollar estas políticas. La política educativa socialista tiene varias paradojas: por una parte, mientras que tiene como objetivo establecer un sistema de financiación pública posobligatorio basado en becas, el resultado es que mantiene un sistema de financiación pública masiva a centros y universidades, con un coste muy inferior al real para todos los alumnos. La explicación de esta paradoja reside en la dificultad de legitimar de cara a las clases medias el sistema de becas, del que se sentirían excluidas. Otras paradojas se refieren a cuestiones relacionadas con la desigualdad educativa interregional, acentuada con el proceso de descentralización educativa, y a criterios de admisión a centros en caso de exceso de demanda que priman la proximidad al centro. La explicación de esta última paradoja es de tipo administrativo. En general, la política educativa socialista sigue la pauta socialdemócrata de política social, y en especial

educativa; promueve la universalidad, la ciudadanía, y la compensatoriedad, así como la igualdad de oportunidades a grandes rasgos. Sin embargo, debido principalmente a una insuficiencia de recursos, estos objetivos no son muchas veces logrados de hecho.

## **6. CONCLUSIONES: ALGUNAS EXPLICACIONES TENTATIVAS**

Para concluir voy a, por un lado, resumir el desarrollo de los indicadores educativos con respecto al diseño, al gasto y al impacto a través de los diferentes periodos, y por otro, analizar los argumentos explicativos dados para cada periodo dentro de un marco teórico en cierta medida común.

La LGE supone un cambio radical para el sistema educativo español en su dimensión social. Se propone universalizar y comprensivizar la educación obligatoria, así como aumentar la escolarización en los niveles no obligatorios. Promueve una igualdad de oportunidades y de condición. Sin embargo, y debido fundamentalmente a la falta de recursos, estos objetivos no son logrados. Los Pactos de la Moncloa suponen un refuerzo de los objetivos y medidas de la LGE. La Constitución no supone un gran cambio con respecto a la LGE en lo que a la dimensión igualitaria de la educación se refiere. No obstante ésta supone un consenso (y compromiso) de las fuerzas políticas en torno a varios principios educativos (lo más importante es la configuración de un sistema mixto de educación). El pacto escolar constitucional crea las reglas del juego, lo suficiente ambiguas y laxas para que los futuros gobernantes de distinto signo impriman su sello ideológico. La UCD, mediante la LOECE principalmente, desarrolla los principios constitucionales (los referentes a la libertad de enseñanza) más de acuerdo con su ideología (y los que defendió en el proceso constituyente). No defiende objetivos explícitos relacionados con la igualdad. La escolarización aumenta, aunque la universalidad de la educación obligatoria no se consigue y la escolarización en los tramos no obligatorios es todavía muy deficitaria. El gasto público en educación aumenta, aunque sigue situándose en niveles muy bajos con respecto a otros países desarrollados. El peso de la educación privada disminuye, aunque comparativamente es muy alto.

Tanto el gasto público en educación, como el peso de la educación privada o las transferencias que ésta recibe del sector público, no son buenos discriminantes de las diferencias ideológicas en educación. El aumento del gasto público es semejante en los periodos de UCD y del PSOE, el peso de la educación privada disminuye más con UCD que con el PSOE y las transferencias del sector público a ésta no suponen una gran diferencia entre ambos periodos (tampoco otras partidas). La diferencia fundamental entre ambos periodos se encuentra en los matices (cualitativos), en el diseño de la política educativa. La igualdad en el periodo socialista es considerada como objetivo prioritario. Se promueve el aumento de la escolaridad (la gratuidad de la enseñanza infantil), la edad de escolaridad obligatoria se amplía, se promueven todas las dimensiones de la igualdad educativa: la de oportunidades, a través de una política de becas, la de condiciones, a través de la comprensividad de la educación obligatoria, y la de resultados, a través fundamentalmente de la educación compensatoria. La escolarización se amplía, aunque no se logra la universalidad de la educación obligatoria y las tasas de escolaridad en educación no obligatoria son deficitarias (más en la educación posobligatoria que en la preobligatoria). En términos comparados, las tasas de escolaridad de los últimos años de educación obligatoria y de las enseñanzas medias son muy bajas (sin embargo en la educación preescolar las tasas son comparativamente altas). La razón por la que los objetivos de universalidad y escolarización (así como otros muchos, referentes principalmente a la calidad) no son

del todo satisfechos se encuentra, otra vez, en el bajo nivel de gasto público en educación en términos comparados, sobre todo por estudiante.

En este periodo el gasto en educación se hace más regresivo. La explicación se deduce de que, y debido al aumento de la escolarización, hay una translación del gasto en educación básica (gasto progresivo) al gasto en enseñanza media y universitaria (gastos menos progresivos, si no regresivos, como en el caso del nivel universitario). Hay una disminución del peso de las becas y ayudas al estudio en el PIB, por razones similares y complementarias: al producirse una paulatina gratuidad de los diferentes niveles educativos, las becas son menos necesarias. Se ha escogido un modelo de (quasi)gratuidad de los diferentes niveles educativos, por oposición a uno basado en un sistema masivo de becas. El peso o esfuerzo en educación compensatoria ha aumentado ligeramente sin embargo. El esfuerzo en subvenciones a la educación privada aumenta, y por el contrario, en los centros públicos de EGB disminuye (en los de enseñanzas medias aumenta; la explicación puede ser similar a la del gasto público en general). Aunque las subvenciones a la educación privada aumentan, y se mantienen en niveles similares a los del periodo de la UCD, hay diferencias cualitativas implícitas en el diseño. El PSOE regula la homogeneidad de los centros sostenidos con fondos públicos, y asimila el concepto libertad de elección de centro a la posibilidad sustantiva (no sólo nominal) de elegir entre estos centros, de titularidad pública o privada. Sin embargo existen dos aspectos del diseño socialista que no parece que promuevan la igualdad, sino más bien lo contrario. Por un lado la ausencia de una redistribución clara entre las regiones, atenuada por la progresiva descentralización educativa. Por otro, la importancia del criterio de proximidad al centro en las condiciones de admisión al mismo en caso de exceso de demanda (a partir de 1993) [54].

En general, la política educativa del PSOE sigue la pauta socialdemócrata de política social, y en especial de política educativa. Desarrolla los conceptos de universalidad, ciudadanía y compensatoriedad, muchas veces más allá de lo que este partido desea (como es el caso de la gratuidad de la educación posobligatoria). La igualdad de oportunidades también se promueve, aunque queda mermada por dos factores: la insuficiente redistribución geográfica de los recursos y la adopción de un modelo basado en la gratuidad de los niveles posobligatorios en vez de uno basado en becas. Sin embargo, y debido a una falta de recursos, estos objetivos no son logrados en su totalidad.

El marco teórico en el que se pueden englobar los distintos argumentos explicativos a lo largo del trabajo puede resumirse de esta forma: se pone acento en las teorías sobre el neoinstitucionalismo y el margen para la agencia política; se argumenta en este trabajo que si bien las instituciones son importantes, la ideología (o el signo) de los gobiernos en el poder importa para la definición de las políticas [55]. Las políticas entre ellos se diferencian sobre todo por el diseño, más que por el gasto. Lo determinante de estas diferencias se encuentra en los mapas cognitivos, intelectuales y en procesos de aprendizaje político, de las élites gobernantes, y también del resto de la población. La historia, las ideas o paradigmas y los modelos internacionales son los componentes de esta "subjetividad política". A parte del desarrollo partidista de la historia, las ideas o paradigmas, y los modelos internacionales, los apoyos electorales (y de otro tipo) también se basan en estos procesos subjetivos, con lo que refuerzan a estas políticas partidistas.

Así, la adopción por parte de las élites de la teoría del capital humano como modelo de crecimiento en boga de la época es la explicación más factible de la adopción de la LGE en la época franquista. La extensión de conceptos equitativos en esta legislación, como la igualdad de oportunidades y de condición, mediante la comprensividad del sistema educativo, puede explicarse como medidas necesarias

para la expansión educativa requerida por esta teoría del crecimiento. La percepción de eficacia de los sistemas comprensivos y equitativos en otros países hizo que fueran tomados como modelos por las élites españolas. La historia juega un papel determinante en la redacción del pacto escolar constitucional, ya que la cuestión educativa tradicionalmente había dividido y se intenta crear un consenso en torno a ella. El pacto belga realizado dos décadas antes en los mismos términos se toma como modelo, como "referente positivo" de un consenso educativo. La relación entre la Iglesia y el gobierno de la UCD, y la confluencia de sus objetivos, es determinante para el desarrollo de la política educativa en el periodo de la UCD. La LOECE desarrolla los principios defendidos por la UCD en la Constitución (fundamentalmente la libertad de enseñanza) y en beneficio de la educación privada, sobre todo religiosa. La propuesta de financiación de la educación por este partido a través de un sistema de cheque escolar regresivo se explica a través del conocimiento y observación de modelos americanos y británicos, todavía en experimentación en esta época. De estos modelos, el cheque propuesto se corresponde con los diseños de tendencia regresiva. Sin embargo esta propuesta no llegó a ser puesta en práctica.

La política educativa socialista, a través de sus varias leyes y decretos, viene influida por la historia, por ideas o paradigmas de política educativa, social y económica, y por modelos de otros países. La II República, la Institución Libre de Enseñanza, constituyen referentes de política educativa a imitar por este partido [56]. La relación público-privado de la política educativa del PSOE viene influida, a parte de por constreñimientos institucionales y razones prácticas, por referencia a modelos de otros países cercanos y por influencia de ideas o paradigmas. La sustitución del keynesianismo por el neoliberalismo favorece la concepción de un sector público más reducido y un peso de la educación privada mayor. La política educativa comprensiva desarrollada en el periodo socialista viene determinada por la creencia extendida de que los sistemas comprensivos son más equitativos; el sistema educativo sueco recoge esta idea. La política compensatoria socialista también se basa en modelos de otros países, sobre todo las ZEP francesas. Los apoyos (electorales o de otro tipo) que estas concepciones generan son importantes para el desarrollo de estas políticas, y así lo aprovechan las élites. En relación con estos apoyos se encuentra la paradoja de que, mientras que los objetivos del PSOE en educación postsecundaria apuntan a un sistema de becas generalizado, la realidad es que la educación en este nivel es financiada mediante gasto público hacia los centros, de tal forma que de manera indiscriminada los alumnos tienen un acceso casi gratuito a ellos, o por lo menos muy subvencionado. La explicación de esta paradoja reside en los apoyos; el sistema de becas podría poner en riesgo la legitimidad de la financiación pública, al verse las clases medias excluidas del mismo.

---

## Notas

[1] Por supuesto, hay otros aspectos o dimensiones de la política educativa: la educación como factor de cohesión cultural, nacional, etc., o como mecanismo de convivencia y estabilidad democrática.

[2] Sin embargo, la consideración de la educación como factor de crecimiento no va a ser despreciada en este trabajo, si bien el examen detallado de la relación entre sistema educativo, o política educativa, y sistema productivo no es su finalidad. Pero si se van a, de una manera tentativa, sugerir posibles explicaciones de políticas educativas, la "idea" (o consideración) de la educación como "inversión en capital humano" (Becker 1975) no puede ser dejada a parte. Un ejemplo de esta concepción de la educación como inversión en capital humano se encuentra en la Ley General de Educación (LGE) -Rivière y Rueda 1993:15-. Por otra parte parece que se confirma una relación entre la igualdad y el crecimiento económico a largo plazo, luego los dos aspectos de la política educativa

referidos tendrían su punto de encuentro en el crecimiento económico (a largo plazo).

[3] Sin embargo hay que tener cuidado con este tipo de argumentos -del estilo del de Le Grand (1982) o, de una forma más teórica, Le Grand (1987)- por dos razones: primera, Le Grand utiliza datos británicos, con lo que la extrapolación de su teoría a otros casos, como el español, debe ser confirmada con los datos; y segunda, las variaciones en las formas de medida pueden llevar a conclusiones diferentes (Pérez-Nievas 1995).

[4] Más adelante en el trabajo se ofrecerán los datos disponibles a este respecto.

[5] Para una buena exposición de estas teorías y sus variantes ver Blossfeld y Shavit (1993).

[6] Sin embargo, no hay que olvidar determinadas "herencias del pasado" y que sin duda afectan al sistema educativo actual; un buen ejemplo de estas herencias puede ser el peso de la educación privada, debido fundamentalmente al poder de la Iglesia y al histórico "papel subsidiario (de los poderes públicos) respecto de la iniciativa privada" (Maravall 1984:13). El propio texto de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) en su exposición de motivos señala que reconoce un "sistema mixto heredado".

[7] Castles (1989:432) señala algo parecido con respecto a los estudios cuantitativos de análisis de políticas educativas que engloban a gran cantidad de países.

[8] No se van a considerar las leyes que regulan exclusivamente la educación universitaria, como la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983.

[9] Maravall (1995:236) aunque resalta su importancia en política social en general no lo desarrolla.

[10] La comparación entre ambos gobiernos presenta un problema. El PSOE forma un gobierno mayoritario desde 1982 hasta 1989, y a partir de esa fecha (sobre todo a partir de 1993) comienza a realizar pactos más o menos estables con *Convergencia i Unió* (CIU) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV) para gobernar. Por el contrario, UCD gobierna todo su período en minoría, realizando una política de consenso en la etapa de 1977 a 1979, y desde 1979 hasta 1982 de alianzas esporádicas con determinados partidos políticos. El gobierno de UCD se encuentra en una época más delicada, e inestable, de la transición española, que puede repercutir en el menor desarrollo de las políticas. Además, el gobierno UCD, casi desde sus orígenes, presenta un partido desunido y fragmentado, con luchas en su interior. Para una descripción de los anteriores períodos de toma de decisiones en España ver Gunther (1995/1996?).

[11] Aunque bien es verdad que estos modelos internacionales está influidos por las ideas o los paradigmas.

[12] La obligatoriedad de la educación de los seis a los catorce años se establece en una ley de 1962 (F. Enguita 1993:119).

[13] Para tener una idea gráfica y muy clara del cambio que la LGE supuso para la configuración del sistema educativo, sobre todo para la unificación de la educación básica, ver F. Enguita (1993:138-139). El sistema educativo español antes de la LGE estaba basado, aunque con algunos "parches", en la Ley Moyano de 1857 (para una panorámica histórica de la educación española hasta la LGE, ver los cinco tomos del MEC, "Historia de la educación en España", de varios años).

[14] El certificado escolar es el título que se obtiene cuando no se ha completado la escolaridad obligatoria, y que sustituye al título de graduado escolar, que se recibe cuando sí se ha completado.

[15] Los colegios religiosos se encontraban 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 amenaza de la educación pública gratuita implícita en la LGE, fue vista por las órdenes religiosas como una competencia real, sobre todo teniendo en cuenta el anterior punto: el coste que la educación privada iba a suponer para las familias. Aparte de estas dos razones Maravall (1984:21) señala que: "tras la apariencia igualitarista del argumento, se ha ocultado a duras penas la realidad de que las clases altas no tenían una prole suficientemente numerosa para cubrir en régimen de libre mercado los dos millones de plazas escolares que representaba la oferta de enseñanza privada a comienzos de los años setenta".

[16] También hay que señalar que en España la comprensividad de la educación obligatoria se realiza pronto. Francia la realizó después que España, en 1975, y Alemania y otros países centroeuropeos no la han llegado a realizar completamente (Rivière y Rueda 1993:17).

[17] Por supuesto también se puede pensar que las élites franquistas querían promover la igualdad en la educación, como un valor en sí mismo, y no de forma instrumental, como de las anteriores explicaciones se desprende. Además, podrían querer "acercarse a Europa" y equiparar su sistema educativo. Sin embargo, ambas explicaciones no me parecen probables. Gunther (1980:73) además señala que la LGE se debió, entre otros factores, a la necesidad de mantener el orden público (alterado por las protestas universitarias de finales de la década de los sesenta).

[18] Los principios de libertad de cátedra y libertad de conciencia regulados en otros artículos



constitucionales, por ejemplo, también afectan al sistema educativo español.

[19] Por izquierda me refiero sobre todo al PSOE (aunque también al Partido Comunista Español -PCE-), y por derecha a UCD (aunque también a Alianza Popular -AP-). Utilizo estos términos con ánimo de hacer la exposición más clara, pero sé que incurro en alguna simplificación.

[20] La derecha defendió una especial concepción de la libertad de enseñanza, en el sentido que le dan los otros apartados: derecho a la educación religiosa, de creación de centro, etc. La izquierda también defendía una (otra) concepción de libertad de enseñanza; defendía una enseñanza que no estuviese supeditada a ningún "aparato ideológico", pero una libertad de enseñanza en su concepción más sustantiva, una libertad real, es decir, enmarcada dentro de la igualdad (Maravall 1984:32-33).

[21] Esta última medida puede ser considerada de dos formas, aunque complementarias: primera, como medida que la izquierda defendía en sí misma por su componente democrático; y segunda, como medida para limitar el poder de los colegios privados, sobre todo los religiosos.

[22] Aunque se subraya explícitamente la creación de centros, posiblemente de una forma directa, por parte de los poderes públicos.

[23] Para una magnífica exposición de cómo la Guerra Civil (y la II República), a través de procesos de memoria histórica y aprendizaje político, influyen en la naturaleza consensuada, o pactada, de la transición española y en el éxito de la consolidación de la democracia, ver Aguilar (1995).

[24] Para conocer detalles sobre esta propuesta ver Molina Mendoza et al (1993), Díaz Malledo (?), Díaz Malledo (1979a) y Díaz Malledo (1979b). Para conocer la tipología sobre cheques escolares y sus propiedades equitativas ver sobre todo Blaug (1987) y Granell Pérez y Fuenmayor Fernández 1995?.

[25] Ver [Tabla 1](#) del Apéndice al final del trabajo.

[26] Moltó et al. (1995:61) además señalan que "los servicios públicos desempeñan un papel tanto más decisivo cuanto más débil es la situación de los hogares".

[27] Otra serie de indicadores, como los relativos a la política de becas, o a la política compensatoria, así como el impacto redistributivo de la igualdad, se van a posponer hasta el siguiente apartado para comparar a los dos gobiernos.

[28] Los datos de Rivière y Rueda (1993:25) por niveles educativos, corroboran esta afirmación.

[29] Para la postura de la Iglesia con respecto a la LOECE y la política educativa en este período ver "Dificultades graves en el campo de la enseñanza" de 1979, Documentos de la Conferencia Episcopal, Iribarren (1984:567-570), y Documentos Colectivos del Episcopado Español sobre formación religiosa y educación (1981:537-706).

[30] En 1979 se firma en el Vaticano un acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede. Este acuerdo ratificaba en materia educativa al Concordato de 1953, excepto en la obligatoriedad de la asignatura de religión, debido al respeto a la libertad de conciencia (Cuenca Toribio 1985:141; "Libertad para el estudio y enseñanza de la religión católica", El País, 7 de enero de 1979, p.13).

[31] Para una defensa de la influencia de la Iglesia en la política educativa española ver Hogan (?).

[32] La razón de este atraso de tres años en su promulgación se encuentra en que fue llevada ante el Tribunal Constitucional para que éste declarase sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma. Fueron fundamentalmente grupos relacionados con la enseñanza privada y religiosa, y grupos políticos de derecha, los que plantearon su inconstitucionalidad.

[33] Para tener una buena idea gráfica sobre la configuración del sistema educativo español a partir de la LOGSE, ver F. Enguita (1993:140).

[34] Para un análisis en este sentido ver Moltó et al. (1995). Estos autores analizan el gasto público y privado por comunidades autónomas.

[35] Esto se establece en un Real Decreto de 1985, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

[36] Real Decreto por el que se regula la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos.

[37] Para un análisis de la elección de centro en España ver San Segundo (1994) y Molina Mendoza et al. (1993).

[38] También hay que notar el hecho de países como Francia y Bélgica tiene tasas a los tres años del 98,8% y 97,7% respectivamente.

[39] Ver [Tabla 3](#).

[40] Para el periodo socialista: en 1982 el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total es del 8%, y en 1990 es del 10,2%.

[41] Los datos son de Bandrés (1993:33-34).

[42] Estos datos son coherentes con los de Rivière y Rueda (1993:25), que hacen una distinción de periodos más similar a los gobiernos de UCD y del PSOE. La explicación de esta menor disminución puede residir en que la gran sustitución de educación privada por pública se produce a partir de la LGE; luego, lógicamente, poco a poco se va estabilizando.

[43] Los datos son de Bosch y Díaz (1988:136).

[44] Hay que tener en cuenta que la descentralización por CCAA ha tenido un gran impacto en la financiación de la educación. Son las CCAA en mayor medida que el MEC las que subvencionan la educación privada. En 1992 éstas subvencionaban la educación privada en 178.467,9 millones de pesetas, mientras que el MEC lo hacía en 94.758 millones de pesetas (los datos son de CIDE-EURYDICE 1994:100).

[45] Sin embargo es posible que estos datos sólo incluyan a las APE, y no las CC.LL. y Otros Ministerios (ver notas 2 y 3 de [Tabla 3](#)).

[46] Para los datos exactos ver Rivière y Rueda (1993:27).

[47] Los datos son de Rivière y Rueda (1993:31).

[48] Los datos son de Cobo Suero (1994:1156).

[49] Los datos del PIB en 1985 y 1988 son del Instituto Nacional de Estadística -INE- (anuario estadístico 1992:415).

[50] La disminución del gasto en enseñanza básica hay que matizarlo con la disminución de niños en esa edad.

[51] En Luxemburgo, con respecto a la ley de 1982 en la que regula la subvención a la educación privada, también se señala este aspecto. Haciendo referencia al coste de las subvenciones se dice: "Estos gastos son considerables; sin embargo no alcanzan la cantidad que tendría que asumir el Estado si, a falta de las escuelas privadas, tuviera que hacerse cargo de la instrucción a la que tienen derecho los alumnos de las escuelas privadas" (Parlement Européen 1984:76).

[52] Es curiosa la comparación con el sur de Europa, tanto Grecia como Italia no conceden subvenciones a la educación privada (por lo menos al comienzo de la década de los ochenta), lo cual significa una divergencia con respecto a España. La información sobre los países ha sido obtenida de Parlement Européen (1984).

[53] "El objetivo de las ZEP es el de reforzar de manera selectiva la acción educativa en las zonas donde la tasa de fracasos y abandonos es particularmente elevada y donde el medio socioeconómico es bajo. Este refuerzo selectivo se orienta a la igualdad de oportunidades de los niños de terminar con éxito la escuela" (EURYDICE 1988:1). La descripción de otros programas de educación compensatoria en Estados Unidos, Bélgica, Gran Bretaña y Holanda puede encontrarse en Muñoz Sedano (1986).

[54] La explicación de este último fenómeno puede residir en razones administrativas.

[55] Sobre todo se evitan argumentaciones de tipo funcionalista en política educativa.

[56] Aunque intentando mejorar aquellos aspectos que se ha percibido que han fracasado en estas experiencias; un ejemplo de esto se encuentra en el laicismo radical de la política educativa de la II República, que es evitado en la política educativa socialista.

TABLA 1. TASAS DE ESCOLARIZACIÓN POR EDAD Y AÑOS ACADÉMICOS

Edad	1970-71	1976-77	1980-81	1985-86	1988-89
2	3	5,3	3,98	4,75	4,83
3	11,5	17	15,3	16,34	21,49
4	43	55,7	67,75	84,6	92,45
5	69	87,5	92,06	96,95	100
6	100,5	100	100	100	100



<b>ESPAÑA</b>	<b>37,2</b>	<b>95,8</b>	<b>100,4</b>	<b>103,2</b>	<b>103,8</b>	<b>100,4</b>	<b>91</b>	<b>75,6</b>	<b>67,3</b>	<b>53,8</b>	<b>44,1</b>
<b>Reino Unido</b>	37	90,1	98,9	98,5	98,8	99,6	98,9	75,3	56,7	33,6	23,6
<b>Finlandia</b>	24,3	28,1	32	57,6	99,5	99,8	99,8	94,5	85,2	81,7	39,6
<b>Noruega</b>	44	56,5	65,1	79,3	99,3	99,4	99,3	92,5	86,7	77,7	48,6
<b>Suecia</b>	45,2	50,8	60,6	99,9	97,5	99,7	95,6	89,2	86,9	60,8	24,6
<b>Suiza</b>	7,4	26,2	77,3	99	100,1	98,3	95,8	85,2	77,8	74,7	52,6
<b>OCDE</b>	33	62,6	79,2	93,2	99,6	95,4	93,1	86,9	74,6	60,3	43,6

Fuentes: OCDE (1995). Elaboración propia.

1. Comprende nivel preescolar sólo.

2. Niveles preescolar y primario para las edades de 4 a 7 años.

3. Nivel secundario para las edades de 14 a 17 años.

4. Nivel secundario y posecundario para las edades de 17 a 19 años.

**TABLA 3. GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL PIB<sup>1</sup> EN ESPAÑA (1975-1992)**

	<b>APE<sup>2</sup></b>	<b>Público<sup>3</sup></b>	<b>Privado<sup>4</sup></b>	<b>TOTAL<sup>5</sup></b>
<b>1975</b>	1,78	-	1,34	3,12
<b>1976</b>	1,94	-	1,39	3,33
<b>1977</b>	1,95	-	1,44	3,39
<b>1978</b>	2,07	-	1,38	3,45
<b>1979</b>	2,29	-	1,34	3,62
<b>1980</b>	2,52	-	1,31	3,84
<b>1981</b>	2,61	-	1,31	3,92
<b>1982</b>	2,77	3,08	1,31	4,39
<b>1983</b>	2,99	3,36	1,31	4,67
<b>1984</b>	3,00	3,42	1,29	4,72
<b>1985</b>	3,19	3,71	1,25	4,96
<b>1986</b>	3,10	3,68	1,25	4,94
<b>1987</b>	3,14	3,77	1,17	4,95
<b>1988</b>	3,33	4,01	1,17	5,18
<b>1989</b>	3,55	4,26	1,13	5,39

<b>1990</b>	3,73	4,45	1,11	5,56
<b>1991</b>	3,88	4,57	1,11	5,68
<b>1992<sup>6</sup></b>	4,03	4,68	1,13	5,81

Fuentes: MEC (?). Elaboración propia.

1. El Producto Interior Bruto (PIB) es obtenido de la Contabilidad Nacional de España (base 1986), serie enlazada 1964-1992.

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

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

4. El Gasto Privado es obtenido por el Instituto Nacional de Estadística del Consumo Privado en Enseñanza de la Contabilidad Nacional de España (base 1986).

5. El total se obtiene sumando el gasto en las APE y el Gasto Privado hasta el año 1981, y a partir del año 1982 sumando el Gasto público y el Privado.

6. Las cifras del año 1992 son provisionales.

**TABLA 4. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL PIB EN VARIOS PAÍSES DE LA OCDE (1991)**

	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1991<sup>1</sup></b>
<b>Japón</b>	5,0	5,3	5,9	4,7	3,7
<b>Alemania</b>	4,2	5,2	4,6	4,1	4
<b>ESPAÑA</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>2,5</b>	<b>3,7</b>	<b>4,5</b>
<b>Australia</b>	4,6	6,2	5,6	5,4	4,7
<b>Reino Unido</b>	6,2	6,8	5,7	4,9	5,3
<b>Bélgica</b>	5,7	5,9	5,7	5,6	5,4
<b>Francia</b>	5,5	5,6	5,1	5,7	5,4
<b>Portugal</b>	1,8	3,3	3,7	4,0	5,5
<b>Irlanda</b>	6,2	6,5	6,4	6,0	5,5
<b>Estados Unidos</b>	6,0	5,7	4,9	4,6	5,5
<b>Holanda</b>	7,5	7,4	7,1	6,6	5,6
<b>Dinamarca</b>	7,8	6,9	7,2	7,8	6,1
<b>Suecia</b>	7,9	7,1	8,5	7,0	6,5
<b>Canadá</b>	10,2	8,5	7,7	6,9	6,7

Fuentes: OECD (1992) para los años 1970-1985. OECD (1993) para el año 1991. San Segundo (1994).  
Elaboración propia.

1. Se incluyen todos los niveles educativos (incluyendo preescolar y los gastos no distribuidos).

**TABLA 5. GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE EN RELACIÓN AL PIB EN VARIOS PAÍSES DE LA OCDE**

	Público		TOTAL	
	1988	1991	1988	1991
Francia	20,5	21,1	23,1	23,7
Irlanda	20,5	19,5	21,8	21,0
Canadá	26,0	30,6	29,2	32,2
Japón	17,4	22,9	22,8	23,1
Dinamarca	33,3	31,2	33,5	31,4
<b>ESPAÑA</b>	<b>15,0</b>	<b>19,6</b>	<b>19,2</b>	<b>22,3</b>
OCDE	21,8	26,3	23,8	27,2

Fuentes: OECD (1992) para el año 1988. OECD (1993) para el año 1991. Elaboración propia.

**TABLA 6. GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL PIB EN VARIOS PAÍSES DE LA OCDE**

	1988			1991 <sup>1</sup>		
	Público	Privado	TOTAL	Público	Privado	TOTAL
Japón	3,8	1,2	4,9	3,7	1,3	5,0
Alemania	4,3	1,9	6,2	4,0	1,5	5,4
<b>ESPAÑA</b>	<b>3,9</b>	<b>1,1</b>	<b>5,0</b>	<b>4,5</b>	<b>1,1</b>	<b>5,6</b>
Holanda	6,3	0,3	6,6	5,6	0,1	5,8
Irlanda	5,8	0,4	6,2	5,5	0,4	5,9
Francia	5,1	0,7	5,8	5,4	0,6	6,0
Dinamarca	6,8	0,1	6,9	6,1	0	6,1
Estados Unidos	5,0	0,7	5,7	5,5	1,5	7,0
Canadá	6,4	0,8	7,2	6,7	0,7	7,4
OCDE	4,8	0,9	5,7	5,4	0,7	6,1

Fuentes: OECD (1992) para el año 1988. OECD (1993) para el año 1991. San Segundo (1994). Elaboración propia.

1. La misma que en la tabla 4.

**TABLA 7. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN<sup>1</sup> EN RELACIÓN AL GASTO PÚBLICO TOTAL<sup>2</sup> EN ESPAÑA (1975-1990)**

	<b>APE</b>	<b>Público</b>
<b>1975</b>	7,1	-
<b>1976</b>	7,4	-
<b>1977</b>	7,0	-
<b>1978</b>	7,0	-
<b>1979</b>	7,3	-
<b>1980</b>	7,5	-
<b>1981</b>	7,1	-
<b>1982</b>	7,2	8,0
<b>1983</b>	7,5	8,5
<b>1984</b>	7,5	8,5
<b>1985</b>	7,4	8,6
<b>1986</b>	7,3	8,7
<b>1987</b>	7,6	9,1
<b>1988</b>	8,1	9,7
<b>1989</b>	8,3	10,0
<b>1990</b>	8,6	10,2

Fuentes: Antón et al. (1992) para Gasto Público Total. MEC (?) para Gasto Público en Educación (tanto APE como Público). Elaboración propia.

1. Las mismas observaciones que en la Tabla 3.

2. Las cifras utilizadas sobre Gasto Público Total se refieren a las Administraciones Públicas, que incluyen Estado, Organismos Autónomos Administrativos, Seguridad Social y Entes Territoriales (CC.AA. y CC.LL.).

**TABLA 8. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL GASTO PÚBLICO TOTAL EN VARIOS PAÍSES DE LA OCDE**

	<b>1988</b>	<b>1991<sup>1</sup></b>
<b>Alemania</b>	9,1	8,0
<b>Suecia</b>	9,6	10,4

<b>ESPAÑA</b>	<b>9,7</b>	<b>- (8,6; 10,2<sup>2</sup>)</b>
Francia	10,2	10,6
Bélgica	10,5	9,5
Holanda	10,9	9,8
Austria	11,1	10,8
Reino Unido	11,4	12,5
Dinamarca	11,6	10,4
Japón	11,7	11,4
Noruega	12,4	12,1
Estados Unidos	13,7	14,7
Australia	13,9	12,6
Canadá	14,4	13,8
Suiza	14,7	15,9
Finlandia	17,1	14,7
OCDE	12,0	11,8

Fuentes: OECD (1992) para año 1988. OECD (1993) para año 1991. Elaboración propia.

1. La misma observación que en la Tabla 4.

2. No se dispone de la cifra española para el año 1991; sí, en cambio, para 1990 (Ver Tabla 7; datos para APE y Público respectivamente; mismas observaciones que en Tabla 3).

**TABLA 9. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN DESGLOSADO EN RELACIÓN AL PIB<sup>1</sup> EN ESPAÑA**

	<b>1980</b>	<b>1990</b>
<b>BECAS, AYUDAS Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS</b>	0,2	0,19
<b>EGB<sup>2</sup></b>	1,53	1,49
<b>Subvenciones a centros privados</b>	0,33	0,36
<b>Centros públicos</b>	1,2	1,13
<b>EE.MM.<sup>3</sup></b>	0,61	0,9
<b>Subvenciones a centros privados</b>	0,02	0,12
<b>centros públicos</b>	0,59	0,78
<b>ENSEÑANZA UNIVERSITARIA</b>	0,33	0,81



OTRAS ENSEÑANZAS	0,09	0,33
------------------	------	------

Fuentes: Bandrés (1993). Elaboración propia.

1. PIB a precios de mercado.
2. Educación General Básica.
3. Enseñanzas medias.

**TABLA 10. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN<sup>1</sup> POR CAPÍTULO PRESUPUESTARIOS EN RELACIÓN AL GASTO PÚBLICO TOTAL EN EDUCACIÓN EN ESPAÑA (1985-1992)**

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

Fuentes: MEC (?). Elaboración propia.

1. Gasto Público como en Tabla 3. Los Presupuestos en Educación de las Universidades se han consolidado con el Gasto de las Administraciones Educativas.
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.
4. En los Capítulos III, VIII y IX se encuentran 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.
5. Ver Nota 6 de la Tabla 3.

**TABLA 11. ALUMNOS MATRICULADOS EN ESCUELAS PRIVADAS EN RELACIÓN AL TOTAL DE ALUMNOS MATRICULADOS PARA VARIOS PAÍSES DE LA OCDE<sup>1</sup>**

	1975	1980	1984	1986
<b>Francia</b>	19,2	18,7	19,2	19
<b>Italia</b>	22,5	17	15,5	14,7

Luxemburgo	6,5	5,2	5	5,5
<b>ESPAÑA</b>	<b>50</b>	<b>38,2</b>	<b>34,7</b>	<b>32,5</b>
Irlanda	5,7	3,5	1,7	1,5
Suiza	14,5	12,7	10,5	10,5
Noruega	21,5	14,7	13,2	12,7
Japón	33,7	32	32,5	32,7
Nueva Zelanda	13,5	6,3	2	2,3

Fuentes: OECD, *Education in OECD Countries: a Compendium of Statistical Information, 1987-1988*, Paris: OECD, 1991, en Molina Mendoza et al. (1993). Elaboración propia.

**TABLA 12. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL CONSUMO MEDIO**

Decilas	Gasto público en educación por hogar	
	1980	1990
1	9,59	4,49
2	7,16	7,5
3	6,33	9,68
4	5,8	10,55
5	5,72	11
6	4,81	10,02
7	4,79	10,04
8	4,76	8,78
9	3,59	7,78
10	2,68	5,5
Media por hogar	4,73	8,21

Fuentes: Rodríguez Cabrero (1994).

## Referencias

Aguilar, Paloma. 1995. *La memoria histórica de la Guerra Civil española (1936-1939): un proceso de aprendizaje político*. Tesis Doctoral, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS), Instituto Juan March (IJM).

Antón, Vicente et al. 1992. "Comparación del gasto de las administraciones públicas entre España y los países de la CE." Documento de trabajo del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

- Bandrés, Eduardo. 1990. *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Bandrés, Eduardo. 1993. "Gasto público y redistribución. La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)." Trabajo presentado al I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza, Madrid, 24-28 de Mayo.
- Becker, Gary S. 1975. *Human Capital*. 2ª ed. Chicago: The University of Chicago Press.
- Blaug, Mark. 1987. "Education Vouchers - It All Depends on What You Mean." En Mark Blaug ed., *The Economics of Education and the Education of an Economist*. New York: New York University Press.
- Blossfeld, Hans-Peter y Yossi Shavit. 1993. "Persisting Barriers: Changes in Educational Opportunities in Thirteen Countries." En Yossi Shavit y Hans-Peter Blossfeld, *Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder: Westview Press.
- Boix, Carles. 1994. *Political Parties, Growth and Equality*. Tesis doctoral, Harvard University.
- Bosch Font, Francesc y Javier Díaz-Malledo. 1988. *Educación en España: Una perspectiva económica*. Barcelona: Ariel.
- Castles, Francis G. ed. 1989. "Explaining Public Education Expenditure in OECD Nations." *European Journal of Political Research*, 17:431-448.
- CIDE-EURYDICE. 1994. *El sistema educativo español. Informe nacional*. Madrid: CIDE-EURYDICE.
- Cobo Suero, Juan Manuel. 1994. "Educación." En Miguel Juárez, ed. *V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2.000*, FOESSA V, 2 vols. Madrid: Fundación FOESSA.
- Colomer, Josep María. 1992?. "Development Policy Decision-Making in Democratic Spain." Manuscrito sin publicar. Barcelona. Institut d'Estudis Socials Avançats.
- Cotarelo, Ramón ed. 1992. *Transición y consolidación democrática*. Madrid: CIS.
- Cuenca Toribio, J.M. 1985. *Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea (1833-1985)*. Madrid: Alhambra.
- Díaz Malledo, Javier. ?. "Un despropósito llamado "cheque escolar"". *Aula de Papel*.
- Díaz Malledo, Javier. 1979a. "El proyecto de Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria/1". *El País*, 6 enero.
- Díaz Malledo, Javier. 1979b. "El proyecto de Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria/2. La vuelta de los arbitristas". *El País*, 7 enero.
- Iribarren, J. ed. 1984. *Documentos de la Conferencia Episcopal Española (1965-1983)*. Madrid: Católica.
- Documentos Colectivos del Episcopado Español sobre formación religiosa y educación. 1981. 1er vol. (1969-1980). Madrid: EDICE.
- Parlement Européen. 1984. Documents de séance 1983-1984. Rapport sur la liberté de l'éducation et de l'enseignement dans la Communauté européenne. Bruselas.
- EURYDICE. 1988. Aperçu de l'Actualité de l'Education. Bruselas.
- F. Enguita, Mariano. 1993. "El sistema educativo." En Salustiano del Campo ed., *Tendencias Sociales en España (1960-1990)*. 2º vol. Bilbao: Fundación BBV.
- Friedman, Milton. [1962] 1982. *Capitalism and Freedom*. Reimpresión. Chicago: University of Chicago Press.
- Gooding, Robert E. y Julian Le Grand 1987. *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Granell Pérez, Rafael y Fuenmayor Fernández, Amadeo. 1995?. "Alternativas de financiación en las escuelas infantiles." Manuscrito sin publicar. Valencia. Universidad de Valencia.
- Guillén, Ana Marta. 1995. "Citizenship and Social Policy in Democratic Spain: The Reformulation of the Francoist Welfare State." Trabajo presentado en la conferencia Comparative Research on Welfare State Reform de la ISARC 19: Poverty, Welfare and Social Policy, Universidad de Pavia, 14-17 de septiembre.
- Gunther, Richard. 1980. *Public Policy in a No-Party State*. Berkley: University of California Press.

- Gunther, Richard. 1995/1996?. "Public Policy Under Two Regimes." Manuscrito sin publicar. Columbia University.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter. 1990. "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain." Estudio/Working Paper 4, CEACS, IJM.
- Hogan, Michael Charles. ?. "La política de reforma educativa. Los socialistas y la LODE." Manuscrito sin publicar. University of Sidney.
- Maravall, José María. 1984. *La reforma de la enseñanza*. Barcelona: Laia/Divergencias, Cuadernos de Pedagogía.
- Maravall, José María. 1995. *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marshall, T. H. 1964. *Class, Citizenship, and Social Development*. Connecticut: Greenwood Press.
- MEC. 1989. *Libro blanco para la reforma del sistema educativo*. Madrid: MEC
- MEC. ?. "El gasto público y privado en educación en España (1975-1993)." Madrid.
- MEC. Varios años. *Historia de la educación en España*. Madrid: MEC.
- Molina Mendoza, Jesús et al. 1993. "Bonos educativos y políticas de elección de centro en algunos países de la OCDE." Manuscrito sin publicar. Madrid. Universidad Carlos III.
- Muñoz Sedano, Antonio. 1986. "Panorama internacional de la educación compensatoria." *Bordon*, 264:677-692.
- Le Grand, Julian. 1982. *The Strategy of Equality*. London: Allen & Unwin.
- OCDE. 1986. *Examen de la política educativa española por la OCDE*. Madrid: MEC, CIDE.
- OCDE, Indicadores. 1995. *Análisis del panorama educativo*. París: OECD.
- OECD, Indicators. 1993. *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- OECD, Documents. 1992. *Public educational Expenditure, Costs and Financing: An Análisis of Trends 1970-1988*. Paris: OECD.
- Okun, Arthur M. 1975. *Equality and Efficiency. The Big tradeoff*. Washington: The Brookings Institution.
- Papadopoulos, Georges S. 1994. *Education 1960-1990. The OECD Perspective*. Paris: OECD.
- Pérez-Nievas, Santiago. 1995. "The Beneficial Involvement at Test. The Case of Spain." Manuscrito sin publicar. Madrid. CEACS, IJM.
- Rivière, Ángel y Fernando Rueda. 1993. "Igualdad social y política educativa." En *I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio. 1994. "Políticas de rentas." En Miguel Juárez, ed. *V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2.000*, FOESSA V, 2 vols. Madrid: Fundación FOESSA.
- San Segundo, María Jesús. 1994. "La intervención pública en educación: La financiación de la enseñanza obligatoria." Manuscrito sin publicar. Madrid. Universidad Carlos III.
- Stephens, John D. [1979] 1986. *The Transition from Capitalism to Socialism*. Chicago: University of Illinois Press.
- Torres, José Andrés. 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.
- Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California.