

SABERES

Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales

VOLUMEN 3 ~ AÑO 2005

Separata



Actores y estrategias de la política educativa española

Roberto de Miguel Pascual



UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO
Facultad de Estudios Sociales
Villanueva de la Cañada

© Roberto de Miguel Pascual

© Universidad Alfonso X el Sabio
Avda. de la Universidad,1
28691 Villanueva de la Cañada (Madrid, España)

Saberes, vol. 3, 2005

ISSN: 1695-6311

No está permitida la reproducción total o parcial de este artículo ni su almacenamiento o transmisión, ya sea electrónico, químico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, sin permiso previo por escrito de los titulares de los derechos.

Actores y estrategias de la política educativa española.

Prof. Dr. Roberto de Miguel Pascual (Universidad Carlos III de Madrid).

Resumen: *En este artículo se analiza la última ley educativa española de enseñanzas preuniversitarias desde un enfoque institucionalista centrado en actores. Este marco teórico trata de conciliar la teoría de la elección racional y el institucionalismo observando la política pública como el resultado de la interacción de actores que persiguen sus intereses y tratan de satisfacer al máximo sus preferencias en determinado marco institucional, el cual condiciona a su vez las estrategias y las preferencias de los actores.*

Abstract: *We analyze the last Spanish Education Law from a actor-centered institutionalist approach. This theoretical framework reconcile the institutionalist and rational choice approaches through the observation of political actors interactions who chase their own goals and try to maximize their preferences in a particular institutional setting, which also determines the strategies and preferences of these actors.*

Palabras clave: Políticas públicas; educación; institucionalismo centrado en actores; elección racional; teoría de los juegos.

Keywords: *Public policies; education; actor-centered institutionalism; rational choice; game theory.*

1. Introducción: Elementos de la perspectiva institucionalista centrada en actores.

En este trabajo se analiza la nueva política de calidad de la enseñanza española a través de un enfoque institucionalista centrado en actores. Nuestro marco teórico referencial, entendido como herramienta explicativa, parte de la distinción entre la investigación del problema que suscita una política pública y los probables intercambios simbólicos (interacciones) que llevan a cabo los actores implicados en su resolución. En este caso, el conjunto de interacciones que resulta de los rendimientos de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 es la variable dependiente, nuestra unidad de análisis. A través de ella seremos capaces de identificar los actores individuales y colectivos implicados en el proceso de toma de decisión, sus capacidades, percepciones y preferencias particulares.

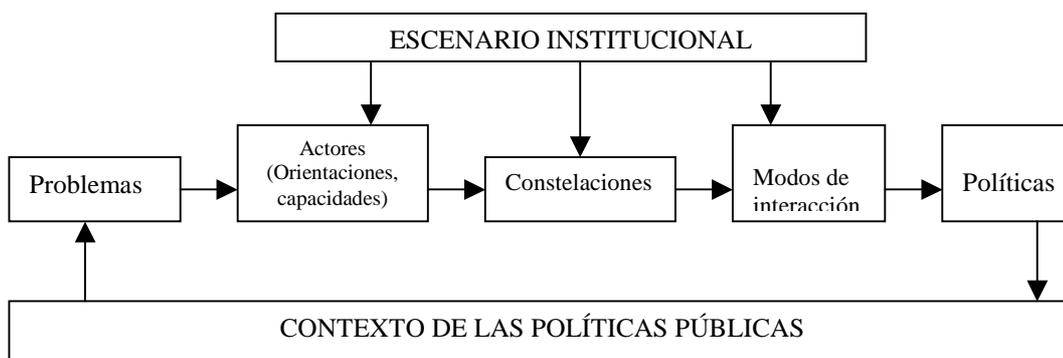
Para poder responder satisfactoriamente a las cuestiones que plantea el proceso de aprobación de la LOCE, es preciso diferenciar entre los siguientes tres niveles: primero, se debe profundizar en el contexto institucional, que provee a los actores de oportunidades y restricciones; en segundo lugar, se han de observar los actores políticos y sociales, potenciales maximizadores de utilidad de la política pública, ya que actúan estratégicamente en un contexto institucional que regula sus modos de actuación y las probables conductas de terceros¹; y, en tercer lugar, se analizará el comportamiento desplegado por los potenciales perdedores de la nueva ley, ya que se encuentran

¹ Vid. SCHARPF, F.W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview, Boulder, 1997.

altamente motivados para actuar contra ella, al verse frente a un problema colectivo que demanda una acción política y que puede generar réditos electorales.

No menos importante resulta la observación de la constelación de actores que intervienen en las interacciones.

Cuadro1. El modelo institucionalista centrado en actores según Scharpf (1997)



Cada constelación describe los actores en pugna, sus opciones de estrategia, los rendimientos (o pagos) asociados a las diversas combinaciones estratégicas y sus intenciones manifiestas ante los cursos de acción que se les presentan. Todo ello nos permitirá describir y comparar las constelaciones participantes en el juego político y distinguir los tipos y gradación del conflicto que ha suscitado la LOCE entre los distintos actores e instituciones².

2. Problemas.

Denominamos *problema colectivo* a una situación del orden político que genera malestar social y capta la atención de un actor o constelación de actores. Muchos de los problemas colectivos conllevan una acción colectiva orientada a transformar la situación, de modo que el problema quede resuelto y la sociedad reconozca las ventajas derivadas de dicha actuación.

La heurística del Institucionalismo Centrado en Actores se interesa especialmente por la identificación de la capacidad de resolución de problemas colectivos y el rendimiento de las metas inherentes a las instituciones de una sociedad, más que por la descripción de cómo los actores determinan lo que ellos consideran deseable o no para esa sociedad. Igualmente, el Institucionalismo Centrado en Actores implica la asunción de que determinados contextos institucionales son más adecuados que otros para la resolución de estos problemas.

Un repaso a la política educativa de las dos últimas décadas permite vislumbrar los problemas e instituciones que han posibilitado la aprobación de la LOCE. A consecuencia de los esfuerzos políticos destinados a promover la equidad y la modernización del sistema educativo español (Ley Orgánica del Derecho a la Educación [LODE] de 1985, Ley de Ordenación General del Sistema Educativo [LOGSE] de

² SCHARPF, ídem.

1990), la formación académica se ha extendido en su nivel más elemental (Educación Infantil a partir de los 3 años) y en la Educación Primaria (aumentando dos años el periodo de escolarización). Otros indicadores, como el aumento de la demanda educativa pública, la mejora relativa de las condiciones laborales del profesorado, el aumento del gasto público destinado a becas y ayudas, o la cantidad de recursos humanos y materiales dirigidos a la reforma experimental de las enseñanzas medias, dan cuenta del impacto positivo de las políticas de igualdad o de calidad de la enseñanza.

Desde el año 1987 se logra la plena escolarización entre los 5 y los 13 años; a partir de 1996 alcanza a los 14 años; y, con la entrada en vigor de la LOGSE, se completa desde los 6 hasta los 16. La progresiva disminución de la natalidad en España ha provocado una deflación manifiesta del número de alumnos en Educación Infantil y Primaria, mientras que la cobertura del sistema afecta a una proporción más alta en el resto de niveles: el 96% de los niños de 4 años están escolarizados; la tasa media de escolarización a los 3 años es del 75%; en la formación secundaria (Educación Secundaria Obligatoria [ESO], Bachillerato Unificado Polivalente [BUP], y Formación Profesional [FP]), la tasa de crecimiento del número de alumnos ha superado el 50% en los últimos diez años; en la educación superior, sin embargo, se registra un crecimiento moderado en ese mismo período, asociado a la paulatina reducción del segmento poblacional universitario, que no se corresponde con la creación de nuevas universidades y titulaciones ni con la escasez de puestos de trabajo cualificado para la juventud³.

A pesar de los éxitos cosechados con las sucesivas reformas educativas, numerosos especialistas han puesto de relieve las deficiencias heredadas de la LOGSE (e incluso de políticas anteriores). Según los datos del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (MECD) correspondientes al año 1997⁴ un 22,07% de jóvenes entre los 16 y 19 años no alcanza todavía el nivel de estudios secundarios entre la población de esas edades, mientras que entre los 25 y 50 años un 36% de la población ha cursado el nivel de estudios de Bachillerato frente al 57,6% de media europea, ocupando España el penúltimo lugar. Asimismo, la OCDE sitúa a los estudiantes españoles de 15 años significativamente por debajo de la media en las puntuaciones correspondientes a lectura, matemáticas y ciencias y, según datos ofrecidos por la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat), el 25% de los alumnos de enseñanza secundaria no termina sus estudios, lo que nos ubica por encima de la media europea en términos de fracaso escolar⁵.

El Ministerio de Educación atribuye dicho fracaso a una visión generalizada de que "el aprendizaje se puede adquirir sin esfuerzo hasta la promoción automática del curso o la manera de articular el sistema educativo"⁶. Ese descenso en el grado de exigencia a los alumnos constituye uno de los problemas fundamentales que la nueva ley educativa del Gobierno trata de solventar, si bien existen opiniones divergentes al respecto, como las que apuntan que el rendimiento escolar se encuentra vinculado directamente con las diferencias en el nivel económico y cultural. Quienes así opinan sostienen, además, que el fracaso escolar no se distribuye aleatoriamente, sino que

³ MECD, "Educación y Cultura", <http://www.mecd.es/estadisticas.index.html>.

⁴ Índice obtenido a partir de los porcentajes correspondientes a la práctica de la lectura durante diferentes espacios de tiempo. La escala 0-400 se corresponde con el intervalo de 0 a más de dos horas.

⁴ Vid. MEC, *Las desigualdades de la educación en España*, Madrid, 1999, <http://www.mecd.es/estadisticas.index.html>.

⁵ EFE (ag.), "Para Pilar del Castillo los datos de la UE sobre fracaso escolar justifican la reforma educativa", *El Mundo del Siglo XXI*, Sociedad, Madrid, 1 de octubre, 2001, p. 35.

⁶ EFE, ídem.

afecta en mayor medida a los segmentos socioeconómicos y culturales más bajos, por lo que cualquier medida política que limite la comprensividad, o que segregue a los estudiantes con menos rendimiento, afianzará y agravará la brecha entre ricos y pobres⁷.

De modo similar, se puede afirmar que en la España de las autonomías se perciben grandes contrastes en cuanto a nivel de desarrollo y recursos destinados a la educación, así como presupuestarios. Las desigualdades en la distribución del gasto público por Comunidades Autónomas es considerable y la financiación de centros privados concertados incrementa la desigualdad de oportunidades. De hecho, las diferencias en la esperanza de vida escolar entre distintas regiones llega a superar los seis años⁸.

Con el fin de paliar este déficit manifiesto en la igualdad de oportunidades, la mayor parte de los grupos críticos con la nueva ley coinciden en la necesidad de aumentar el gasto público en educación y restringir (o suprimir) los fondos destinados a los centros privados concertados. El Ministerio, por su parte, suscribe la teoría de que la relación estadística entre la inversión pública y el fracaso escolar no es significativa, por lo que el aumento de las partidas presupuestarias en Educación "no explicaría el conjunto del rendimiento del sistema, sus éxitos y sus fracasos"⁹. Si se hace un repaso a la estadística del Ministerio de Educación Cultura y Deporte¹⁰, puede deducirse que la política gubernamental del PP se ha encaminado en esa dirección: el porcentaje del P.I.B. correspondiente al gasto público en educación ha descendido del 4,8% en 1992, al 4,6% en 1999 y, según los últimos datos, al 4,5% en el año 2001, mientras que el privado ha aumentado del 1,1% en 1992, hasta el 1,4% en 1999, siendo para el año 2001 de 1,2%. El gasto total (público más privado) era del 5,8% en 1992 y ahora es del 5,6%. Es decir, el sistema educativo ocupa un lugar residual en las prioridades de inversión pública, ocupando el undécimo lugar entre los quince países de la UE¹¹.

En cuanto al régimen de acuerdos con los centros privados, los actores opuestos a la LOCE mantienen que son el germen de "una sociedad basada en la desigualdad, el elitismo y el control ideológico del sistema educativo que, paradójicamente, se convierten en los grandes beneficiados del dinero público"¹² y entre los que cada día se suman un mayor número de centros religiosos de elite. El Gobierno, en cambio, no detecta problemática alguna asociada al actual régimen, a juzgar por el articulado de la nueva ley.

Otro de los problemas aparentes del sistema educativo español es el deterioro del clima de convivencia en las aulas y el desprestigio de la figura del profesor. En ese sentido, la LOGSE ha puesto de manifiesto una serie de deficiencias ajenas a sus principios inspiradores que afectan al profesorado. En opinión de J. Gimeno, la ley anterior ha provocado un gran desconcierto entre los docentes, "con los que no se había contado y se sintieron excluidos desde el principio y a los que no se les proporcionó la

⁷ GIMENO, J., "Discutamos los problemas debate de la ley de calidad". Documento de la Universidad de Valencia, disponible en <http://www.suatea.org/leydesigualdad/leycalidad1.htm>.

⁸ *Ídem*.

⁹ EFE, *ídem*.

¹⁰ Correspondiente a Estadística del gasto público en educación. *Series e Indicadores 1992 a 1998, Presupuesto Liquidado y Datos básicos de la educación en España en el curso 2001-02*. En <http://www.mec.es/estadistica/Files/Cifras2001.pdf>

¹¹ OCDE, *Education at a glance*, 2001.

¹² RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, F., "Enmienda nº 18 a la LOCE", *BOCG*, nº 104-9, 21 de octubre de 2002, pp. 61-63.

formación adecuada"¹³, ha disminuido su prestigio social, a la par que las exigencias y responsabilidades de los centros, y no han mejorado sus condiciones laborales. Tampoco se han proporcionado las herramientas y recursos necesarios para afrontar las nuevas demandas a las que se ha ido enfrentado el sistema educativo.

Otra de las asignaturas pendientes es la creciente necesidad de acometer reformas que faciliten la integración de la población estudiantil extranjera, ante el incremento de la inmigración en España. Este problema entronca de nuevo con la segregación educativa por clases sociales, debido a la concentración masiva de estudiantes con necesidades especiales (p.e. lingüísticas, de adaptación cultural) en las aulas públicas, mientras los centros privados seleccionan escrupulosamente al alumnado.

3. Actores.

Con la llegada de la democracia, los grupos políticos españoles asumen posiciones divergentes en materia educativa. El núcleo del debate político se sitúa en el artículo 27 de la Constitución y, más en concreto, en el proceso parlamentario de tramitación del Estatuto de Centros Escolares (LOECE de 1980) y en la Ley del Derecho a la Educación de 1985. El proceso aprobatorio de ambos reglamentos constituye un indicador elocuente de la polarización ideológica que ha caracterizado a las políticas educativas en las diferentes legislaturas democráticas.

Hasta la publicación del anteproyecto de la LOCE, ha sido relativamente fácil reconocer la postura de los partidos conservadores de las Cámaras en cuestiones educativas, por su defensa de la libertad de elección y creación de centros educativos o la reducción del intervencionismo estatal en la normativa aplicable a los mismos. La izquierda, por el contrario, ha abogado por la equidad, el acceso universal a la educación, la representación ciudadana en la política de los centros y la injerencia reguladora del Estado.

El contexto institucional que plantea el debate político en torno a la LOCE permite aunar las posturas de todos los grupos parlamentarios a excepción de Partido Popular (PP) y Coalición Canaria (PSOE, Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco, Bloque Nacionalista Galego, Ezquerra Republicana de Catalunya, Chunta Aragonesista, Eusko Alkartasuna, Partido Andalucista e Iniciativa per Catalunya-Verds) en torno al rechazo global de la reforma educativa, materializándose en 1200 enmiendas a la Ley y documentos alternativos. Convergencia y Unió, unilateralmente, manifestó su intención de plantear una demanda de inconstitucionalidad si no se modificaban durante su tramitación parlamentaria algunos de los aspectos que, según este grupo político, constituyen una invasión de las competencias educativas de la Generalitat (Gobierno autónomo catalán).

Otros actores educativos no parlamentarios, como sindicatos, organizaciones religiosas y asociaciones de diversa índole, se han posicionado a favor o en contra de la reforma educativa. En concreto, son contrarios a la reforma los sindicatos nacionales Comisiones Obreras (CCOO), la Unión General de Trabajadores (UGT), la Confederación General de trabajadores (CGT), el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza (STE); la Confederación Española de Asociaciones de Padres e Alumnos (CEAPA); las organizaciones estudiantiles como la Confederación Autónoma Nacional de Asociaciones de Estudiantes (CANAE), la Federación de Asociaciones de

¹³ GIMENO, J., *op. cit.*, p. 6.

Estudiantes (FAEST), el Sindicato de Estudiantes (SE), el Bloque de Estudiantes de Izquierda (BEI); así como los Movimientos de Renovación Pedagógica (MRP). Todo el sector de opositores de la LOCE organizaron manifestaciones en distintas ciudades españolas.

A favor de la Ley de Calidad figuran sindicatos como la Asociación Nacional de Profesores y Educadores (ANPE), la Confederación Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), la Confederación Sindical Independiente de Trabajadores (CSIT), la Federación de Sindicatos Independientes de España (FSIE), la Unión Sindical Obrera (USO) y la Unión Sindical de Profesores Licenciados (USPL); confederaciones de padres como la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA), la Confederación de Asociaciones de Padres de Alumnos (CONFAPA) o la Federación de Asociaciones de Padres de Escuelas Laicas de Cataluña (FAPEL); y las patronales como la Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza Privada (ACADE), la Asociación Nacional de Centros de Educación Especial (ANCEE), la Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE) y Educación y Gestión. También han mostrado su apoyo la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE); diversas asociaciones de profesores y catedráticos de secundaria y bachillerato; y organismos profesionales como el Colegio de Doctores y Licenciados, el Colegio Oficial de Físicos, la Sociedad Española de Estudios Clásicos, el Instituto de Estudios Humanísticos, la Sociedad de Estudios Latinos y la Fundación Pastor de Estudios Clásicos.

Algunos de ellos han reiterado dicho apoyo ante los medios de comunicación, como los representantes de FSIE, ANPE, CSIF, CONCAPA o la FERE, refiriéndose al evidente fracaso de las leyes educativas actuales que hace imprescindible la reforma. También mostraron su satisfacción por las negociaciones que han mantenido con los responsables ministeriales y su esperanza de que el debate parlamentario pueda mejorar algunos aspectos del proyecto. Además, rechazaron "el dramatismo y la demagogia reaccionaria" de las organizaciones que han convocado movilizaciones contra la Ley y añadieron que sus argumentos están cargados de falsedades y esconden una clara finalidad política.

4. Soluciones.

A pesar de que la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza ha sido una constante en la retórica del Estado, es a raíz de la incorporación de Pilar de Castillo a la cartera de Educación cuando aparece como el objetivo fundamental de la política educativa. El debate que suscita la evaluación de la calidad de la enseñanza se sustenta en los informes de la Administración, que junto a diversos análisis comparativos europeos, efectuados por instituciones supranacionales (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], p.e.), sirven de justificación al gobierno del PP para acometer su reforma. Precisamente, los argumentos sobre la parcialidad de dichos estudios y la supuesta utilización de datos sesgados y descontextualizados, aglutinan la práctica totalidad de las críticas de la reforma por parte de la oposición. Los partidos políticos y organizaciones opositoras de la LOCE ven en el texto jurídico una intención clara, por parte del Gobierno, de romper con el sistema de equidad educativa y de beneficiar al capital privado, reestructurar los sistemas de reparto y fomentar una eventual introducción de la ideología liberal-conservadora en las escuelas e institutos. Todo ello ha generado fuertes resistencias en

los actores políticos y gran parte de la sociedad, aunque, sin duda, la principal acusación vertida contra la Ley reside en el carácter no dialogante de sus promotores: amparado en la mayoría absoluta, el PP ha preferido obviar el diálogo social y no ofrecer posibilidades de acuerdo a ninguno de los grupos parlamentarios de la oposición. La estrategia seguida por el Gobierno es, por tanto, claramente impositiva, como veremos más adelante, aunque su máxima representante, Pilar del Castillo, discrepe afirmando que su departamento "ha hecho todo lo posible por realizar un debate sereno sobre la ley de calidad y llegar a puntos de encuentro con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), cuya actitud ha sido rotunda y atrincherada en las tres reformas educativas"¹⁴.

La reforma que plantea el Gobierno podría resumirse en los siguientes diez apartados:

1. Configuración del tramo 0-3 años de la educación infantil como un ciclo educativo y asistencial. En este ciclo, en lugar de impartir clase los maestros especialistas con la ayuda de otros profesionales, serán profesionales bajo la supervisión de maestros especialistas quienes lo hagan. La autorización para crear centros de educación infantil de primer ciclo deja de ser educativa y pasa a ser administrativa, mientras que las actuales escuelas infantiles vuelven a ser guarderías.
2. Supresión en la Educación Primaria de la Educación Artística y de la Literatura.
3. En Educación Secundaria Obligatoria, los alumnos que finalicen 4º de ESO con una asignatura suspendida, incluso una optativa, no tendrán el título de Graduado en Educación Secundaria.
4. Los alumnos que aprueben todas las materias de Bachillerato pero no aprueben la Prueba General (Reválida), no tendrán el título de Bachiller y no podrán continuar estudiando ni Ciclos Formativos de Grado Superior ni podrán acceder a la Universidad.
5. Los alumnos que deseen incorporarse a la formación superior tendrán que aprobar, además de la Reválida, las diferentes pruebas específicas que establecerán las Facultades y Escuelas con mayor demanda.
6. Segregación de los alumnos a los 12 años, con la incorporación de aquellos que tengan dificultades para alcanzar los objetivos de cada curso a los denominados "grupos de refuerzo". A estos grupos se incorporarán también aquellos alumnos que habiendo repetido una vez no consigan aprobar.
7. Definición de hasta cinco itinerarios distintos. Dos en 3º, 3 en 4º, otro para los que no quieran ninguno de éstos a los 15 años (garantía social) que, en la práctica, supondrá la salida del sistema educativo a esa edad y otro para el alumnado inmigrante ("Programas de Aprendizaje Profesional").
8. Supresión como área obligatoria de la Tecnología en la ESO y de la correspondiente modalidad de Bachillerato.
9. Recorte en la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa (profesorado, padres y madres y alumnado) en aspectos como la elección del director.
10. Consideración de la Formación Profesional como una alternativa educativa de segunda categoría.

¹⁴ EFE, (ag.), "Luz Verde en el Congreso a la Ley de Calidad que se aprobará definitivamente antes de fin de año", *El Mundo del Siglo XXI*, Madrid, 31 de octubre de 2002, p.12.

Resulta extremadamente difícil sintetizar todas las enmiendas y propuestas alternativas que se han presentado a la LOCE. Por motivos de economía textual nos referiremos únicamente al planteamiento del grupo mayoritario de la oposición, teniendo en cuenta que, aparte de las enmiendas parciales, todos los grupos parlamentarios presentaron enmiendas a la totalidad de la Ley.

A modo de ejemplo, la alternativa del PSOE cubre los siguientes nueve grupos de medidas:

1. Gratuidad de los libros de texto para los alumnos de Primaria y Secundaria, siendo competencia del Ministerio la transferencia a las administraciones de la dotación anual de 75 millones de euros.
2. Adelantar la apertura de los colegios para atender las necesidades laborales de las familias.
3. Reducir la ratio de 15 alumnos por profesor en las materias instrumentales.
4. Creación de centros públicos bilingües, en común acuerdo con las Comunidades Autónomas.
5. Permisos de paternidad o la posibilidad de que los padres cuyos hijos tengan dificultades de aprendizaje puedan reducir su jornada laboral y beneficiarse de permisos de hasta tres meses.
6. Más plazas académicas y escolarización plena.
7. Más horas lectivas, junto al aumento de las actividades para los alumnos con necesidades de aprendizaje.
8. Creación de áreas de atención educativa preferente, con dotación de profesorado y recursos económicos específicos, en las zonas donde sea necesario compensar las desigualdades de partida, con equipos de acogida y programas de inmersión lingüística para inmigrantes.
9. Libertad de elección de la asignatura de Religión¹⁵.

5. Constelación de actores.

El debate sobre la nueva ley de reforma de la enseñanza, que culminó con la aprobación de la LOCE, elevó considerablemente el tono de la tensión política, debido al consenso de la inmensa mayoría de los grupos parlamentarios en contra de su supuesta voluntad de favorecer los intereses de la enseñanza privada, la falta de medios (económicos y humanos) para conseguir los objetivos de la reforma, la disminución de competencias en materia de educación a las Comunidades Autónomas o el giro hacia un menor grado de independencia de la comunidad escolar.

Puede afirmarse que la LOCE ha roto la tradicional homogeneidad de intereses existente entre partidos políticos y movimientos sociales que había presidido las reformas educativas precedentes. Con la nueva ley de educación no se ha producido una alianza de las fuerzas conservadoras (principalmente con los nacionalistas, debido, sobre todo a la sustracción de competencias que ésta conlleva), mientras que la izquierda (PSOE/ Izquierda Unida) ha preferido centrar sus esfuerzos en la presentación de enmiendas a la totalidad de la Ley, presumiblemente con fines propagandísticos, habida cuenta de que su actuación no prosperaría en ningún caso. De ese modo, su acción durante el debate se limitó a acusar al Ministerio de imponer su modelo sin previa consulta y a emprender acciones públicas de rechazo (abandono del hemiciclo,

¹⁵ PSOE, "Ley orgánica para la mejora del sistema educativo y del rendimiento escolar de los alumnos", *Cuadernos Socialistas*, Propuestas, 10.

notas de prensa, críticas a la premura del procedimiento legislativo, de fraude a la democracia, etc.).

A pesar de que el Gobierno del PP dispone de mayoría absoluta en el Parlamento, los esfuerzos de la Ministra por demostrar ante la opinión pública que se había intentado dialogar con el resto de formaciones políticas y agentes sociales y que, en contra de lo que pudiera parecer, una cuantiosa proporción de instituciones relacionadas con la enseñanza se avenían a la reforma, podría considerarse una prueba de las preferencias del gobierno. Es decir, a pesar de la seguridad que proporciona el hecho de saber que se dispone de la mayoría necesaria para aprobar la Ley, resulta necesario neutralizar el efecto de una opinión pública desfavorable a la misma.

Llegados a este punto debemos preguntarnos: ¿por qué un partido con mayoría absoluta se toma tantas molestias en justificar su postura frente a los ciudadanos?; ¿por qué la oposición delega sus funciones y prefiere concentrarse en la erosión de la imagen pública del Gobierno sin proyectar nuevas vías de diálogo político?

Dichas cuestiones pueden responderse analizando las interacciones de los implicados en el debate de la LOCE, mediante la descripción de la constelación de actores que se reúnen en torno al mismo. La constelación de actores que genera el debate de la LOCE queda plasmada en la Tabla 1, que aparece a continuación, en la que se especifican las posibles estrategias de los actores y sus preferencias sobre las posibles políticas educativas resultantes de la combinación de dichas estrategias.

La noción de estrategia es la herramienta conceptual básica que propone la teoría de los juegos para entender el comportamiento de los actores políticos que interactúan entre sí y predecir el resultado de sus acciones. En el transcurso de esas interacciones (que en adelante denominaremos juegos) los participantes se comportan como si se ciñeran a un plan exhaustivo, en el que se contemplara cualquier contingencia, incluso las más improbables; esto es, como si tuvieran prevista su respuesta frente a cualquier acción del resto de participantes.

Por motivos de simplificación, decidimos reducir el número de jugadores que deben decidir una estrategia sobre la LOCE a dos: PP y PSOE. Como puede observarse, dichos actores disponen de varias posibilidades de acción. Las estrategias del gobierno se hallan representadas en el eje vertical y las de la oposición en el horizontal. Previamente, conviene recordar que el PP dispone de garantías adicionales para ejecutar su política, al contar con una mayoría parlamentaria holgada. No obstante, el Gobierno también debe ponderar el efecto que una postura intransigente pudiera acarrear en términos de desgaste electoral.

La estrategia más probable del gobierno es, como puede deducirse, la de no ceder en sus pretensiones de aprobar el articulado completo de la Ley, a sabiendas de la capacidad que le otorga su representatividad parlamentaria. Otra estrategia sería llegar a un acuerdo con alguno de sus socios políticos (Coalición Canaria [CC], p.e.) y modificar el contenido de la Ley sin negociación alguna, de modo que las enmiendas tuvieran un carácter meramente testimonial. En tercer lugar, cabría la posibilidad de que negociara las modificaciones de la LOCE con el resto de formaciones políticas, empleando una estrategia persuasiva, y llegar a un acuerdo negociado sobre su contenido. Y, por último, el gobierno, siguiendo la recomendación del resto de miembros del Parlamento (a excepción de CC) podría derogar la Ley y abrir un período de negociación con todos los grupos políticos que tuviera como resultado un nuevo texto jurídico.

A la inversa, la estrategia del PSOE, como es lógico, excluye las dos primeras variantes (en las que recibiría un pago nulo o muy escaso) y se reduce, en primer lugar, a plantear la retirada completa del texto y la negociación de su alternativa a la Ley de Calidad; y, como segunda opción, a insistir en una estrategia persuasiva apoyándose en una postura firme en las negociaciones, tratando así de que sea el gobierno el que posibilite un acuerdo al ceder parte de sus reivindicaciones.

A tenor de la combinación de estrategias que plantea la LOCE, aparecen cuatro posibles resultados con rendimientos distintos para los actores participantes. Las cuatro opciones, denominadas en la Tabla 1 como A,B,C y D muestran distintos pagos para los jugadores, expresados en términos numéricos en la parte inferior de cada celda. De ese modo, la estrategia preferida por un jugador se puntúa con un cuatro, la segunda con un tres, la tercera con un dos y las menos rentables con un uno o un cero. La cifra de la izquierda simboliza el rendimiento obtenido por el jugador situado en el eje vertical (PP), mientras que la de la derecha es la del jugador en el eje horizontal (PSOE).

En consecuencia, se nos presenta un juego en el que un actor acumula cuatro cursos de acción distintos, mientras que el otro únicamente dos. Dada la intención impositiva del Gobierno del PP, la preferencia más probable del PSOE es la de mantenerse inflexible, solicitar la revocación de la Ley y la apertura de un período de negociación en torno al paquete de medidas incluidas en su texto alternativo. En caso contrario, el grupo socialista obtendría una ventaja relativa si se produjera un acuerdo (poco probable) con el Gobierno y el recorte de las pretensiones de ambas partes.

Tabla 1. Estrategias y preferencias de los actores durante el debate de la LOCE

| | | PSOE | |
|-----------|----------------------------------|-------------|----------|
| | | A | B |
| PP | Texto completo No negociación | (4,1) | (2,4) |

| | |
|----------------|-------------|
| C | D |
| Enmiendas | Derogación |
| No Negociación | Negociación |
| (3,1) | (0,4) |

Antes de evaluar por qué los actores optaron por una u otra de las estrategias, pasemos a ver qué tipo de juego se ha producido, recurriendo, para ello, a la teoría de los juegos.

Todo parece indicar que nos encontramos ante un *juego no cooperativo*, es decir, un juego en el que cada participante defiende sólo sus propios intereses y no ha llegado a ningún compromiso de obligado cumplimiento con los demás jugadores que pueda determinar su actuación en el juego. Cuando se adoptan estrategias que parecen sugerir la voluntad de negociación (como ocurre en el juego denominado "el dilema del prisionero"), lo hacen en función del rendimiento que pudieran obtener con ésta a sus fines particulares. En nuestro juego, donde no es posible pronosticar acuerdo alguno, nos interesa sobremanera descubrir qué condiciones harían posible que esos acuerdos se llevaran a la práctica.

Para ello, podemos establecer un paralelismo entre el juego representado en la Tabla1 y el llamado "juego de la gallina". Para ilustrar el funcionamiento de este juego se recurre a la situación en la que dos jóvenes se enzarzan en una absurda disputa para demostrar que no son cobardes ("gallinas"). De ese modo, uno dirige su vehículo contra el vehículo del otro a toda velocidad. Según las reglas del juego, el primero en desviarse, tratando de esquivar a su contrincante, es considerado un "gallina" y sobre él recae el oprobio general. Obviamente, a ambos les conviene no desviarse en primer lugar, siempre y cuando su rival termine apartándose. Si los dos renuncian a ganar el juego, apartando su vehículo a tiempo, su imagen pública se deteriora menos que la de un "gallina", quien toma la decisión en primer lugar.

Si comparamos las condiciones del juego del debate de la LOCE con el "juego de la gallina", comprobamos que tampoco aquí existe voluntad alguna de cooperar. Más aún, como hemos dicho anteriormente, la estrategia más probable de los dos grupos políticos es la de imponer su programa educativo, para lo cual ambos dejan claro ante la opinión pública que "no son gallinas" y que ahora, o en la siguiente legislatura, obtendrán lo que desean. Este último factor, la imagen pública, resulta clave para entender las razones que llevaron al PP a optar por una estrategia menos conveniente a sus intereses iniciales y al PSOE a aferrarse a una estrategia de máximos.

Asumiendo que la probabilidad de que el PP no flexibilice sus demandas es de 1, y que el PSOE lo sabe, ¿qué le conviene hacer a este último? Dada la estrategia del PP, el PSOE obtiene:

$$4(1) + 4(1) = 8 \text{ si no flexibiliza sus demandas.}$$

$$1(1) + 1(1) = 2 \text{ si las flexibiliza.}$$

Por lo tanto, al PSOE le resulta conveniente no negociar con el PP.

Algo parecido sucede con el PP:

$4(1) + 3(1) = 7$ si no flexibiliza su postura.

$2(1) + 0(1) = 2$ si la flexibiliza.

Observamos que el rendimiento obtenido por los dos partidos en el caso de que oponerse a la postura del contrario sería el mismo, es decir, 2, con un diferencial de 6 para el PSOE y 5 para el PP. Sin embargo, si la probabilidad de que el PP cediera a la negociación aumentara, verbigracia con las declaraciones de la Ministra de abrir el diálogo social (aunque su intención real no fuera esa); o lo que es lo mismo, si la probabilidad de no negociar fuera de $2/3$, los beneficios obtenidos variarían de forma ostensible:

$4(2/3) + 3(2/3) = 4,6$ si no negocia con el PSOE

$2(2/3) + 0(2/3) = 1,3$ si negocia con el PSOE

Y para el PSOE:

$1(2/3) + 1(2/3) = 1,2$ si negocia con el PP.

$4(2/3) + 4(2/3) = 5,2$ si no negocia con el PP.

El cambio en la ventaja de los marginales, a consecuencia de manifestar una leve intención de dialogar, inclinan la balanza positivamente hacia el PP. Ahora el diferencial del PP es de 4, mientras que el del PSOE es de 3,3, y el rendimiento de no negociar para el PSOE desciende 2,8 puntos, mientras que el del PP tan sólo 2,4.

6. Recapitulación y conclusiones.

Pasemos a explicar lo que sucedió en realidad para comprobar que el PP eligió la estrategia más adecuada a sus fines. La estrategia más probable del Gobierno, como ya hemos visto, era imponer su política sin renunciar a ningún artículo de la Ley (opción A), dado que las expectativas de la oposición, expresadas en forma de leyes alternativas y 1200 enmiendas, era que el diálogo no se iba a producir. Nada impediría que el PP acometiera la reforma de manera autoritaria, salvo el efecto que sobre la opinión pública pudiera acarrear una reforma que no contaba con ningún apoyo en el Parlamento ni en amplios sectores de la comunidad académica y que sucedía a la controvertida Ley Orgánica de la Universidad (LOU), cuya conflictividad no fue menor. En cambio, la estrategia menos probable era la D o anular la LOCE y negociar un texto diferente a partir de las propuestas de la oposición. La estrategia C, introducir enmiendas a la LOCE mediante un acuerdo, beneficiaba al PSOE, pues el PP no haría uso del poder que le confiere su representatividad parlamentaria. Por tanto, el PP escogió la opción B, con el respaldo de sus socios canarios (cuya participación resultaba cuando menos simbólica) como forma de defender mejor ante el electorado que se trataba de una reforma amparada en el espíritu constitucional, incluyendo, a este fin, varias enmiendas de este grupo. Una vez demostrada su "voluntad negociadora" (o reducir las probabilidades manifiestas de no colaborar con la oposición) el Ministerio inició una campaña propagandística, encabezada por varios de sus miembros, destinada a persuadir sobre la pertinencia de las reformas y el gran apoyo que recibía por parte de la comunidad escolar.

El PSOE, por su parte decidió insistir en su estrategia dominante, añadiendo a su retórica la apostilla de "derogación futura" y obviando los beneficios que podría haber reportado al sistema educativo español, y a la legalidad constitucional en última

instancia, una política menos sujeta al rendimiento electoral, más beligerante, al tiempo que cooperativa.

En definitiva, el PP ha desviado su trayectoria antes que el PSOE, consiguiendo que la LOCE se aprobara y que las capacidades (o intenciones) de la oposición queden en entredicho. El ser "gallina" ofrece estas paradojas.

BIBLIOGRAFÍA

SCHARPF, F.W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview, Boulder, 1997.

MECD, "Educación y Cultura", <http://www.mecd.es/estadisticas.index.html>.

MEC, *Las desigualdades de la educación en España*, Madrid, 1999, <http://www.mecd.es/estadisticas.index.html>.

EFE (ag.), "Para Pilar del Castillo los datos de la UE sobre fracaso escolar justifican la reforma educativa", *El Mundo del Siglo XXI*, Sociedad, Madrid, 1 de octubre, 2001, p. 35.

GIMENO, J., "Discutamos los problemas debate de la ley de calidad". Documento de la Universidad de Valencia, disponible en <http://www.suatea.org/leydesigualdad/leycalidad1.htm>.

MEC, *Series e Indicadores 1992 a 1998, Presupuesto Liquidado y Datos básicos de la educación en España en el curso 2001-02*. En <http://www.mec.es/estadistica/Files/Cifras2001.pdf>

OCDE, *Education at a glance*, 2001.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, F., "Enmienda nº 18 a la LOCE", *BOCG*, nº 104-9, 21 de octubre de 2002, pp. 61-63.

EFE, (ag.), "Luz Verde en el Congreso a la Ley de Calidad que se aprobará definitivamente antes de fin de año", *El Mundo del Siglo XXI*, Madrid, 31 de octubre de 2002, p.12.

PSOE, "Ley orgánica para la mejora del sistema educativo y del rendimiento escolar de los alumnos", *Cuadernos Socialistas*, Propuestas, 10.