MONOGRAFICO

LAS POLITICAS DE REFORMA Y NO REFORMA EN LA EDUCACION FRANCESA (*)

HANS N. WEILER (**)

Las reformas educativas poseen unos mediocres antecedentes de éxito al intentar ir más allá de los documentos en los que han sido concebidas y diseñadas. Por diversas razones, los sistemas educativos tienden a ser notablemente insensibles a los cambios globales y parecen tener una capacidad sorprendente para volver a su configuración original después de cada intento de renovación de los mismos. Las excepciones, como la reforma de la escuela sueca en la década de 1960 y el éxito parcial del «giro hacia la escuela comprensiva» en Gran Bretaña, parecen confirmar esta regla, de la que proporcionan bastantes pruebas los sucesos ocurridos en la República Federal de Alemania, Austria, Bélgica y un número considerable de países del tercer mundo.

Existen pocos lugares, sin embargo, donde esta resistencia al cambio sea más acusada que en la Francia actual, donde, durante un período que se acerca ya a los 30 años, una enorme proliferación de propuestas de reforma ha coexistido, más o menos pacíficamente, con un nivel extremadamente limitado de cambio real en el sistema educativo. Comenzando con las reformas propuestas por Berthoin en 1959 (cuyos trabajos preliminares fueron establecidos en los años inmediatamente posteriores a la guerra), una serie de propuestas más o menos fundamentales para la reforma de una u otra parte del sistema educativo francés han jalonado la historia de la Quinta República: Fouchet en 1963, Fontanet en 1973, Haby en 1975, Savary en 1981, Chevènement en 1984 y (recuerdos de un noviembre tempestuoso en las calles de París) Monory y Devaquet en 1986; todas ellas, en diversos estados de descomposición, han formado lo que un comentarista de *Le Monde* ha llamado «el cementerio de los proyectos de reforma, muer-

(*) Originalmente publicado en la *Comparative Education Review*, vol. 32. n.º 3 (1988). Se traduce y reemprime con la autorización del autor y de la revista.

Una versión anterior de este estudio fue presentada en la reunión de 1987 de la Comparative and International Education Society (CIES), Washington, D. C., 12-15 de marzo de 1987. Los comentarios de Guy Neave, Harry Judge y reseñadores anónimos han sido útiles en la revisión del borrador original.

(**) Universidad de Stanford.

tos incluso antes de haber sido entregados a la posteridad acompañados por el nombre de su autor» (1).

La verdadera historia de este conjunto de víctimas es, por supuesto, más compleja de lo que esta metáfora fúnebre nos haría creer. Durante las tres últimas décadas *han* cambiado bastantes cosas en la educación francesa, y el fecundo debate político sobre la educación (sobre todo en los últimos 3 ó 4 años) tendrá forzosamente una repercusión en la opinión pública y en la cultura política francesa, aunque sus resultados sean, hoy por hoy, difíciles de prever. Además, las causas del fracaso de la reforma varían considerablemente, en función de las configuraciones políticas coyunturales, el temperamento y el rango de los actores principales, los problemas sociales más generales que conlleva una reforma determinada, etc. Con todo, el panorama general presenta una considerable coherencia y plantea un reto para el análisis al que resulta difícil resistirse: ¿Cuál es la razón de que, en un país que normalmente participa sin timidez en empresas audaces *(force de frappe,* nacionalización y reprivatización de la industria, descolonización, compraventa de armas, proyectos culturales de vanguardia, etc.), la tarea de cambiar el sistema educativo resulte tan marcadamente difícil? Aunque era improbable esperar demasiado de la Cuarta República en el ámbito de los cambios globales (2), ¿no había sido designada la Quinta República para actuar con mucha mayor fuerza y decisión sobre los principales asuntos pendientes en Francia? ¿Podría haber, además de la configuración específica y los riesgos particulares de cada iniciativa reformista, una razón subyacente y más esencial por la que, entre todas las cosas, la reforma educativa, aunque aprentemente fácil de concebir y diseñar, resulte repetidamente difícil de realizar? ¿Cuál es la razón de que, según se quejaba hace poco en la Asamblea nacional un exasperado ministro de educación nacional (René Monory), «en este país, tan pronto como se cambia una simple coma en la educación, se tiene una revolución entre las manos»? (3). Es el misno ministro, por cierto, que aparece en un tira cómica de un periódico reciente, castigado en un rincón de la clase por el Sindicato nacional de profesores y obligado a copiar 100 veces «Nunca más volveré a acometer ninguna reforma» (4).

La discusión en este estudio trata de hacer una modesta aportación a los crecientes esfuerzos para explicar tal rompecabezas. Al hacerlo, díficilmente puedo adentrarme en territorio inexplorado. Durante los últimos años, el debate público, académico y político, no sólo sobre lo que no marcha bien en la educación francesa, sino también sobre los errores del intento de hacer algo al respecto, ha adquirido enormes dimensiones y ha generado un discurso (y una controversia) que merecerían por sí mismas un estudio. Un ejemplo limitado, pero representativo, incluiría las aportaciones de Prost, Milner, Cherkaoui, Harmon y Rotman, *le débat,* el

(1) *Le Monde* (24 de abril de 1986). Todas las traducciones del francés al inglés son mías, salvo indicación en contrario.

(2) Comisión encargada de establecer el balance de la situación en Francia (a partir de ahora nos referiremos a ella como Comisión de balance), *La France en mai 1981: Études et rapports,* vol. 4, L'enseignement et le développment scientifique (París: La Documentation Française, 1981), p. 14.

(3) *Le Matin* (11 de diciembre de 1986).

(4) *Le Monde* (3 de febrero de 1987).

Collège de France, Delpech, y Langouet (5), por no citar multitud de informes y estudios, sobre todo entre 1981 y 1984 (6), y el animado debate mantenido en las páginas de *Le Monde, Le Nouvel Observateur, Le Monde de L'Education, Revue Francaise de Pédagogie* y otros. Este trabajo no podría agotar un debate que es enormemente rico, extraordinariamente controvertido y a menudo polémico, pero algunos de los temas centrales del mismo deben considerarse particularmente relevantes para los objetivos del mismo; en primer lugar, cualquier consenso nacional que pudiera haber existido alguna vez en materia de política educativa se «ha hecho añicos» definitivamente en nuestros días, y al menos ciertos observadores señalan la aparición de una «nueva guerra de religión» (7) de la que el verano de 1984 y el otoño de 1986 proporcionaron ejemplos bastante espectaculares. En segundo lugar, se ha producido una limitación bastante llamativa en el alcance del debate educativo a la cuestión única de la reforma (8). En tercer lugar, aunque la quintaesencia del debate sea francesa por su tono y esencia, contiene una dimensión comparativa bastante importante: la experiencia de los Estados Unidos, Japón, la República Federal de Alemania, la Unión Soviética y otros países aparece con mayor frecuencia en el discurso de la reforma en Francia que en los movimientos de reforma educativa de muchos otros países, como los Estados Unidos (9).

En este estudio se examinará brevemente, en primer lugar, la historia de los proyectos de reforma educativa elaborados durante la Quinta República y, a continuación, se ofrecerán algunos intentos de explicación de los motivos por los cuales, en un análisis final, el sistema educativo francés ha sobrevivido a todos estos proyectos con cambios relativamente poco importantes.

---

(5) Mohamed Cherkaoui, *Les changements du système éducatif en France, 1950-1980* (París, Presses Universitaires de France, 1982); Collège de France, *Propositions pour l'enseignement de l'avenir, élaborées à la demande de Monsieur le Président de la république par les professeurs du Collège de France* (París, Collège de France, 1985); «La nouvelle querelle de l'école» *le débat* 31 (septiembre de 1984): 3-52; Thérèse Delpech, «Le débat sur l'école: Éléments de réflexion», *Problèmes politiques et sociaux* 504 (25 de enero de 1985); Hervé Harmon y Patrick Rotman, *Tant qu'il y aura des profs,* (París, Seuil, 1984); Gabriel Langouet, *Suffit-il d'innover? L'exemple des collèges,* (París, Presses Universitaires France, 1985); Jean Claude Milner, *De l'école,* (París, Seuil, 1984); René Périé, *L'éducation nationale à l'heure de la décentralisation,* (París, La Documentation Française, 1987); Antoine Prost, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France,* vol. 4 (París, Nouvelle Librairie de France, 1983).

(6) Roland Carraz, *Recherche en éducation et en socialisation de l'enfant (Rapport Carraz)* (París, La Documentation Franiçaise, 1983); Commision du bilan Louis Legrand, *Pour un collège démocratique: Rapport au Ministre de l'Education Nationales* (París, La Documentation Française, 1983); Dominique Paty, *12 collèges en France: Enquete sur le fonctionnement des collèges public aujourd'hui* (París, La Documentation Française, 1981); Antoine Prost, ed., *Les lycées et leurs études au seuil du XXIsiècle: Rapport* (París, Centre National de Documentation Pédagogique, 1983); Bertrand Schwartz, *L'insertion professionelle et sociale des jeunes* (París, La Documentation Française, 1981); Laurent Schwartz, *L'informatique et l'éducation* (París, La Documentation Française, 1981).

(7) «La nouvelle querelle de l'école», p. 3.

(8) Milner, p. 11.

(9) Véase, por ejemplo, el material de las colecciones *Problèmes politiques et sociaux* y *Notes et études documentaires* (Notas y estudios documentales) de la *Documentation française* entre 1979 y 1985; también Raymond Barre y Jean-Louis Boursin, *De l'eseignement secondaire a l'enseignement supérieur: Expériences étrangères et problèmes français: Rapport au Ministre de l'Education Nationale* (París, La Documentation Française, 1974); Ministère de l'Education Nationale, *Les lycées demain* (París, Centr National de Documentation Pédagogique, 1986) pp. 189-191 y otras.

PANORAMICA DE LOS PROYECTOS DE REFORMA EDUCATIVA ELABORADOS EN LA QUINTA REPUBLICA

Hablar de «reforma educativa» en el ámbito francés, como en cualquier otro, implica una considerable variedad de iniciativas, que van desde los cambios en el alcance y la naturaleza de los programas preescolares hasta las reformas de la educación universitaria, y desde los cambios en los contenidos y currículos hasta los cambios en los acuerdos estructurales de selección, orientación y titulación. Aunque este panorama de 30 años de intentos de reforma educativa en la Quinta República se referirá a una serie de áreas de reforma diferentes, su atención principal se concentrará en el primero y segundo ciclos de la enseñanza secundaria, esto es, en la estructura de educación secundaria en Francia de 4 + 3, que sigue a los 5 años de enseñanza primaria. La mayor parte de la actividad de reforma se ha centrado en el nivel secundario en las tres últimas décadas, y en él ha sido más frecuente la experiencia de intentos frustados. Al centrarnos en la enseñanza secundaria para cumplir con los objetivos de este trabajo, dejaremos de lado la situación, igualmente interesante cuando menos, de la enseñanza superior en Francia, que se ha enfrentado probablemente con una proliferación de propuestas de reforma no inferior a la producida en la educación secundaria (desde las reformas emprendidas por Edgar Faure a raíz de mayo del 68, pasando por la ley Savary de 1983, hasta los malogrados planes de Alain Devaquet en el otoño de 1986). Aunque pocos de estos intentos han fracasado tan espectacularmente como el citado en último lugar, se podría identificar probablemente un síndrome de «no reforma» bastante concurrente también en la enseñanza superior (aunque el «éxito» de Faure en la disolución de la Universidad de París en 1968 sea la excepción que confirma la regla). Para el presente trabajo, no obstante, parece prudente no extender más este centro de interés, y dejaré aparte, en consecuencia, el ámbito de la enseñanza superior, para un estudio posterior diferenciado, excepto, por supuesto, en lo que se refiere a la importante repercusión que la transición de la educación secundaria a la superior ha tenido sobre gran parte del debate acerca de lo que se debe hacer con la enseñanza secundaria en el sistema francés.

El período de mi estudio comienza con una reforma implantada: la ampliación de la escolarización obligatoria hasta los 16 años en 1959, que finalmente se hizo efectiva en 1967 y sobre la que parece haber existido muy poco desacuerdo. La mayor parte de las iniciativas posteriores se centraron en la estructura interna de la etapa postprimaria del sistema y en la «canalización» de los estudiantes a través de la misma. La idea de Berthoin de un «ciclo de observación» durante los dos primeros años de la enseñanza secundaria *(sexto y quinto)* y de una distinción entre *collèges d'enseignement général* y *collèges d'enseignement technique* anticipaba algunos de los conceptos básicos de los proyectos de reforma posteriores, pero el esfuerzo «quemó sus energías» con bastante rapidez (10). Es interesante señalar que los nuevos *colléges d'enseignement technique* se crearon como medio de adaptación mucho más voluntaria y efectiva a necesidades nuevas y

(10) Commision du bilan, p. 15.

cambiantes que sus centros homólogos de enseñanza secundaria general, probablemente en función de las presiones más tangibles procedentes de una clientela técnica y profesional rápidamente cambiante (11).

En el año de 1963, bajo la dirección del ministro Fouchet, se produjo la consolidación de un nivel «medio» de educación postprimaria mediante los *colléges d'enseignement secondaire,* que abarcaba el primer ciclo de la enseñanza secundaria (desde *sexto* hasta *tercero*, esto es, años 1-4). Para dar respuesta tanto al enorme aumento del número de estudiantes en aquel tiempo como a la necesidad sentida de establecer mecanismos de selección más eficaces, se introdujo en este nivel medio un sistema de tres *filières* o secciones *(clase de tipo I, II y III),* para distinguir entre alumnos de diferentes tipos de niveles de aptitud y anticipar así la diferenciación fundamental y los criterios de selección del segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Aparte de la cuestión de en qué medida se implantó realmente la reforma de Fouchet, la evaluación del alcance de la influencia de esta iniciativa en la modificación de la naturaleza del sistema postprimario es variable y depende, lógicamente, en gran medida, de la importancia que un observador determinado conceda a la mayor igualdad de oportunidades educativas como uno de los criterios de evaluación de la reforma educativa. Natanson concluye su evaluación reconociendo que Fouchet logró una «adaptación provisional de algunas estructuras ya anticuadas», pero en absoluto una «auténtica reforma» (12). Aunque el nuevo sistema abrió la parte superior (años 3 y 4) del primer ciclo de la enseñanza secundaria a un número mucho mayor de alumnos, les sometió al mismo tiempo a un sistema mucho más riguroso y exhaustivo de separación por medio de las secciones. El resultado final, dada la dinámica social vigente de la entrada y el éxito en la educación en Francia, fue que «el vínculo entre las pautas de escolarización y la pertenencia a ciertos grupos socioprofesionales» permaneció básicamente inalterado (13).

Los proyectos de reforma de la década de 1970, que reflejaban algunas de las ideas del movimiento de protesta de 1968, fueron diseñados para incorporarse con valentía a una era de mayor igualdad de oportunidades educativas, y para enfrentarse al mismo tiempo con los desafíos de modernización y tecnología de los que la sociedad francesa iba teniendo cada vez mayor conciencia. El primer paso lo había dado Joseph Fontanet, cuya responsabilidad como ministro de Educación y como reformista se vio truncada por la muerte de Georges Pompidou (14). El sucesor de Fontanet, René Haby, desde su puesto de ministro de Educación con el nuevo presidente de Francia, Giscard d'Estaing, y después con el Primer Ministro Jacques Chirac, se identificó con el que ha sido probablemente el proyecto de reforma educativa más ambicioso e integrado de la Quinta República. El impulso de los planes de Haby fue un reflejo tanto de las limitaciones de la actividad reformista anterior, como de las señas de identidad y el espíritu de

(11) *Ibidem.*

(12) Jacques. J. Natanson, «Le plan Fouchet: Réforme ou adaptation?» *Esprit* 33, n.º 344 (diciembre de 1965), n.os 1097-1108, especialmente 1106.

(13) Commision du bilan, p. 18.

(14) Martine Charlot, *Le sauvetage du bac: La réforme Fontanet* (París, Cerf, 1974)

su época. La incapacidad de anteriores empeños, basados en el modelo Fouchet, para desatar el estrecho vínculo existente entre *status* social y oportunidades de educación se había hecho todavía más evidente a la luz de los empeños de otros países por adoptar formas más «comprensivas» de educación postprimaria en un intento de superar o limitar los privilegios clasistas de los sistemas anteriores más estratificados. Suecia había preparado el camino introduciendo la escuela comprensiva de 9 años en 1962 (15), Gran Bretaña se movía cautelosamente hacia la «comprensividad» en la educación secundaria (16), y en la República Federal de Alemania se llevaba a cabo un importante experimento social para introducir una *escuela polivalente (Gesamtschule)* para superar la arraigada estratificación del sistema tradicional de tres escalas (17). La pieza clave de la reforma de Haby, el concepto de «escuela única» *le collège unique,* con un núcleo esencialmente común para todo el primer ciclo de la enseñanza secundaria, corresponde con bastante exactitud en su orientación filosófica y pedagógica a estos otros acontecimientos ocurridos en la Europa occidental. Dentro del núcleo común del primer ciclo, el principio estructural era, en teoría, diametralmente opuesto a las secciones del proyecto de 1963 y se diseñó para crear «idénticas condiciones de acceso y progreso para todos» (18). Mientras que los dos primeros años del *collège* serían estrictamente iguales para todos, los dos años siguientes serían un «ciclo de orientación», que combinaría opciones preprofesionales con una continuación del núcleo común. El segundo ciclo (los 3 últimos años de la enseñanza secundaría) sería reformado de acuerdo con el mismo principio: después del *brevet des collèges* al final del primer ciclo, los estudiantes que pasaran a los *lycées générales* (centros de enseñanza secundaria de ciclo largo) en lugar de los *lycées d'enseignement professionalle* (centros de enseñanza secundaria de ciclo corto de 2 años) seguirían un currículo mayoritariamente común durante los dos primeros años del segundo ciclo, después de los cuales se examinarían de la primera parte del bachillerato antes de incorporarse al último año, más especializado, o *terminale,* del ciclo largo, y prepararse para la segunda mitad del bachillerato (19).

El espíritu del proyecto Haby es evidente, y el alcance de la implantación del mismo que propone es integrada, ya que abarca desde la ampliación de la educación preescolar hasta la modificación de las modalidades de acceso a la universi-

(15) Arnold Heidenheimer, «The Politics of Educational Reform: Explaining Different Outcomes of School Comprehensivization in Sweden and West Germany» *Comparative Education Review* 18, n.º 3 (octubre de 1974): 388-410, y *Major Reforms of The Swedinsh Education System: 1950-1975* (Washington, World Bank, 1978); Torsten Husen, *Problems of Differentiation in Swedish Compulsory Schooling* (Estocolmo, Scandinavian University Books, 1962); «Why Did Sweden Go Comprehensive?» *Oxford Review of Education* 12, n.º 2 (1986), pp. 153-63.

(16) Paul E. Peterson, «The Politics of Educational Reform in England and the Unite States» *Comparative Education Review,* 17 (junio de 1973), pp. 160-179.

(17) Hans N. Weiler, «Legalization, Expertise and Participation: Strategies of Compensatory Legitimation in Educational Policy», *Comparative Education Review* 27, n.º 2 (junio de 1983), pp. 259-77, «West Germany: Educational Policy as Compensatory Legitimation», en *Politics and Education: Cases from Eleven Nations,* ed. de Murray Thomas (Oxford, Pergamon, 1983), pp. 33-54.

(18) Commision du bilan (véase nota 2), p. 19.

(19) Fred S. Coombs, «The Politics of Educational Change in France», *Compartive Education Review* 22, n.º 3 (octubre de 1978), pp. 480-503.

dad. Al aplazar los puntos de «separación» irreversible (mediante la selección/orientación) hacia una u otra opción definitiva de carrera hasta bien entrado el segundo ciclo, se concede a los alumnos de secundaria más tiempo y ayuda para identificar y desarrollar sus aptitudes y vocaciones auténticas. Dejando aparte su implantación, este concepto representa por sí mismo un importante cambio en relación con anteriores proyectos del sistema educativo francés.

Si la adopción de este proyecto era ya una realización política de gran importancia, especialmente teniendo en cuenta el poder y las reticencias de algunos de los grupos de interés más importantes afectados (20), su implantación resultó ser un desafío aún mayor. Los primeros cambios menores fueron introducidos en 1977, pero algunos más significativos (relativos al «núcleo común» en el primer ciclo) no llegaron a los centros hasta el comienzo de curso en el otoño de 1980. Por entonces, Haby había sido reemplazado por Beullac, los planes para la reforma del segundo ciclo, parte integral de la concepción reformista, estaban todavía en la mesa de trabajo, y faltaban solamente 7 meses para las elecciones presidenciales de mayo de 1981, que iban a llevar a Francois Mitterand y a un gobierno socialista al poder en Francia y a Alain Savarg al Ministerio de Educación.

La evaluación del alcance real de la reforma que Haby fue capaz de lograr se hace difícil a causa de este calendario peculiar de la macropolítica francesa. La comisión encargada por las nuevas autoridades de hacer inventario del estado de la cuestión en Francia emitió un informe a finales de 1981 sobre la situación del sistema educativo. Aunque sus perspectivas reflejan el cambio de un gobierno conservador/centrista a otro de izquierdas, su exhaustivo estudio de la *reforma Haby* concluía bastante categóricamente que la escuela única simplemente no había existido, al menos en el sentido de que el primer ciclo de la enseñanza secundaria se hubiera transformado hasta el punto de ser, globalmente considerado, de similar calidad y estar formado por una población estudiantil razonablemente homogénea respecto a su condición social (21). Esperar que dicha homogeneidad surja de un sistema enormemente estratificado en unos cuantos años puede haber sido bastante poco realista. Con todo, los datos sobre las diferencias regionales y urbanas/rurales en la calidad de los programas educativos y en la movilidad educativa de los estudiantes indican que el sistema en 1981 estaba lejos de lo que Haby y el legislativo francés habían planeado en 1975. De modo más significativo, parece que los viejos fantasmas de la separación habían encontrado una puerta trasera por la que reintegrarse al primer ciclo, donde, ocultas entre algunas de las opciones del «ciclo de orientación» (años 3 y 4), las antiguas secciones habían empezado a reaparecer. Parece que un número elevado de estudiantes de este nivel fueron dirigidos hacia la opción de escolarización profesional (de inferior *status),* sin el beneficio de una orientación completa que les habría abierto todo el campo de opciones del segundo ciclo, incluyendo la vía académica hacia los *lycées générales* (22). La Comisión de balance de 1981, al evaluar esta situación, llega incluso a hablar de «nuevas vías de exclusión», que, «de forma más o menos encubierta, actúan

(20) *Ibidem,* pp. 496-501.
(21) Commision du bilan, p. 46.
(22) *Ibidem,* pp. 37-38.

fundamentalmente en contra de los niños que son ya los más desfavorecidos socialmente» (23). Dos años después, el dictamen del informe Legrand sobre el *collége* habla de la «condena a la separación paralela» (refiriéndose a la «orientación» hacia los *lycées d'enseignement professionelle,* de estatus inferior) y, lo que es peor todavía, de la «segregación inexorable de la separación» (refiriéndose a las *clases preprofesionales* o CPPN) (24).

En consecuencia, debido a la falta de tiempo o a otros factores, y teniendo en cuenta el cambio de prioridades después de la elección de 1981, las pruebas sugieren que el «éxito» de la reforma Haby, el grado en el que el sistema de educación postprimaria francesa se hizo efectivamente más «integrado», era bastante limitado y no fue más allá de los dos primeros años del primer ciclo de la enseñanza secundaria.

Los tres años siguientes de política educativa en Francia se asocian al nombre de Alain Savary y a un esfuerzo sin precedentes por analizar el estado del sistema educativo y las opciones para su ulterior desarrollo. Abundaron las comisiones de expertos, los estudios y los informes, y la movilización de talentos y esfuerzos en favor del desarrollo de una nueva visión de futuro para la educación francesa fue verdaderamente impresionante. De nuevo sería interesante aquí establecer algunas comparaciones con acontecimientos ocurridos en otros países en momentos históricos previos o simultáneos: recordemos el trabajo del Consejo alemán de enseñanza y sus comisiones en la República Federal de Alemania en la década de 1970 (25), o la función desempeñada por la investigación educativa en la historia de la reforma escolar en Suecia (26). En Francia, un cuerpo sustancial de juicios de evaluación sobre acontecimientos pasados y proyecciones de opciones futuras se abrió paso entre los diversos informes encargados por la administración de Savary (27). El informe Legrand *Por una escuela democrática* completa la evaluación del trabajo de Haby, llevada a cabo por la Comisión de balance de 1981, y hace mucho hincapié en la necesidad de evitar la reaparición de «secciones» en los niveles superiores del primer ciclo, confirmando una vez más la función crucial de la conexión entre el primero y el segundo ciclo de la enseñanza secundaria en la mejora de la permeabilidad del sistema para estudiantes de procedencias ampliamente divergentes. Librarse de la «segregación por secciones» en los niveles *cuarto* y *tercero* (años 3 y 4) se considera no sólo como una «necesidad política» en la ideología de la administración Mitterand, sino también como un modo de volver a la idea de Haby de un primer ciclo auténtica y completamente integrado, desde el primero hasta el cuarto año. A esta misma intención contribuyen una serie de cambios curriculares, sobre todo la introducción de asignaturas optativas paralelas a las opciones formales tradicionales durante los dos últimos años del primer ciclo. Sin embargo (y aquí las lecciones aprendidas de la no reforma de Haby se dejan sentir

(23) *Ibidem,* p. 52.

(24) Legrand (véase nota 6), p. 168 y otras.

(25) Weiler, «West Germany».

(26) Husen, «Why Did Sweden Go Comprehensive?» (véase nota 15).

(27) Por ejemplo, Bertrand Schwartz (véase nota 6); Laurent Schwartz (véase nota 6); Prost (véase nota 5); Legrand.

claramente), «la elección de estas opciones no debe conducir en ningún caso a la reconstitución de secciones» (28). Se habían sentado de nuevo las bases, bajo circunstancias políticas excepcionalmente favorables y con una generosa asignación presupuestaria, añadida para un desafío global a la aparente intratable colusión entre la estructura interna de la educación secundaria francesa y la dinámica reproductora de su estructura social; la *escuela democrática* iba a consumar el sueño anterior de una *escuela única*. Al perseguir este objetivo, el estilo político de Savary fue caracterizado como ruptura con la tradición de los «grandes proyectos de reforma» a la manera de Fouchet y Haby y como guiado por un sentido de «discreción y pragmatismo» (29). No obstante, el ambicioso proyecto de la «gran institución pública de educación nacional unificada y laica» resultó ser la perdición de Savary y, hasta cierto punto, incluso de los proyectos de reforma que nada tenían que ver con la polémica sobre el futuro de la educación privada que estalló en 1984. El 24 de junio de 1984, decenas de miles de padres de estudiantes de escuelas privadas (la mayoría confesionales) salieron a las calles de París para protestar contra los planes del gobierno de intensificar el control estatal sobre la educación privada. El gobierno tuvo que retirar su proyecto de ley y a su ministro de Educación, y Alain Savary fue sustituido por Jean Pierre Chevènement, que se mantuvo en su cargo hasta la victoria de la coalición conservadora de Jacques Chirac en las elecciones legislativas de marzo de 1986. El espectacular fracaso en su intento de remodelar la relación entre la educación pública y la privada supuso una sorpresa desagradable y una dura lección para el gobierno socialista; una vez que el sueño del gran sistema educativo unificado y laico se había disipado claramente, la flexibilidad y la diversidad pasaron a ser los términos operativos del debate dentro del partido socialista. Frente a los antecedentes de demostración masiva de fuerza por parte de la escuela privada, la única vía de acción factible parecía ser mostrar que la escuela pública era, después de todo, la mejor escuela (30).

Jean Pierre Chevènement se identificó completamente con dicho programa y se convirtió en un hábil promotor del mismo. Aunque declaró continuar algunas de las iniciativas de su predecesor, especialmente las relativas a la reforma de los centros de enseñanza secundaria de segunda etapa (31), se dio prisa en establecer una identidad y una visión propias sobre el futuro de la educación francesa (como ambicioso político francés que evidentemnte es). Bien poco del enorme proceso de consulta y reflexión llevado a cabo durante el período de Savary perduró en la era de Chevènement (32). La consecución de una mayor igualdad permaneció en el programa, aunque de forma menos explícita que antes, pero la preocupación primordial era ahora la de restaurar en la escuela su función con la mayor aptitud y cali-

(28) Legrand, pp. 169-170.

(29) Frédéric Darmau y Pierre-Yves Maté, «Ecole, civism et démocratie», *Regards su l'actualité* 119 (marzo de 1986), pp. 3-14; véase también Alain Savary y cols., «Quelle politique pour la gauche?», *Le Monde de L'Education* 75 (septiembre de 1981), pp. 8-25.

(30) Jean-Michel Croissandeau, «La tête haute», *Le Monde de l'Education* 118 (julio/agosto de 1985), pp. 8-9.

(31) Ministère de l'Education Nationale, *Les lycées demain* (véase nota 9), p. 16.

(32) Jean-Michel Croissandeau, «Une belle leçon», *Le Monde de l'Education* 134 (enero de 1987), pp. 8-9.

dad posible. La preocupación por la competencia internacional, por el dominio de las tecnologías modernas, y por el máximo aprovechamiento de los «recursos humanos» de Francia, aparecían con gran frecuencia en el programa político de Chevènement. Refiriéndose a la disputa sobre la educación pública y la privada como un tipo de lucha «equivocado», afirmó que «la única batalla educativa digna de lucha es la relativa a la calidad de la enseñanza» y continuó: «Debemos retaurar la escuela de la República, y proporcionarle los medios para que sea otra vez la mejor. Este es un desafío decisivo para Francia, ya que la inteligencia es nuestro principal recurso» (33). Existe una connotación programática semejante en el título de su libro, *Aprender para Emprender* (34), un juego de palabras ilustrativo. En consecuencia, no constituye una sorpresa que la tecnología tenga un lugar predominante en los planes elaborados bajo la dirección de Chevènement para el marco curricular tanto de los *collèges* como de los *lycées,* y especialmente en los planes para una nueva y prestigiosa *sección tecnológica* en la ambiciosa nueva ley de 20 de diciembre de 1985 (35); la supervivencia de Francia como entidad independiente al principio del siglo XXI exige una población activa lo mejor formada posible, y un sistema escolar orientado hacia el éxito y preocupado por la calidad debe desempeñar una función crucial en este proceso. La tendencia central es «a restaurar la escuela en lugar de reformarla» (36), esto es, a hacerla volver a sus valores fundamentales de excelencia, trabajo duro y aptitud preprofesional o profesional. La misma supresión del término «reforma» (en favor de «restauración») pretende distanciar este empeño del de su desventurado predecesor.

El resultado de la gestión de Chevènement en el Ministerio de la calle de Grenelle fue otra remodelación integrada del panorama educativo en Francia, desde preescolar al bachillerato (37), pero su centro de gravedad es el centro de enseñanza secundaria de segunda etapa y el bachillerato. Algunas de las disposiciones claves se referían a: a) el aumento del porcentaje del grupo de edad que accedía (aunque no necesariamente aprobara) al bachillerato, desde un 40 por 100 existente entonces hasta el 80 por 100 durante los 15 años siguientes; b) el aumento del número y de la proporción de bachilleres con especializaciones científicas y tecnológicas; c) la renovación del estudio de las humanidades en los centros de enseñanza secundaria de segunda etapa; d) una mayor responsabilidad de estos centros en la educación de adultos; e) la diversificación del bachillerato de enseñanza general en ocho «series» diferentes; f) la reestructuración del bachillerato técnico y profesional; g) una mejor conexión entre los centros de enseñanza secundaria de segunda etapa y la educación superior; h) una mejor preparación de los estudiantes al ingresar en los centros de enseñanza secundaria de segunda etapa, y i) conceder a cada uno de éstos mayor responsabilidad para sus propios asuntos, por no mencionar sino los temas más significativos (38).

(33) Citado por Darmau y Maté, p. 4.

(34) Jean-Pierre Chevènement, *Apprendre pour entreprendre* (París, Hachette, 1985).

(35) Ministère de l'Education Nationale, *Les lycées demain,* pp. 11-14 y otras.

(36) Darmau y Maté, p. 3.

(37) Ministère de l'Education Nationale *Les lycées demain, Collèges: Programmes et instruction* (París, Centre National de Documentation Pédagogique, 1985) y *L'école maternelle, son rôle, ses missions* (París, Centre National de Documentation Pédagogique, 1986).

(38) Ministère de l'Education nationale, *Les lycées demain,* pp. 15-48.

De nuevo, sin embargo, el tiempo se convirtió en un factor de política educativa en Francia. Chevènement anunció su plan para la reforma de los centros de enseñanza secundaria de segunda etapa en noviembre de 1985, sólo tres meses antes de las elecciones a la Asamblea Nacional en marzo de 1986. La izquierda perdió la mayoría, una nueva coalición de gaullistas (RPR) y grupos de centro derecha (UDF) se hizo cargo de las riendas del gobierno en «cohabitación» con un presidente socialista, Jacques Chirac fue nombrado primer ministro, René Monory ministro de Educación, y Alain Devaquet viceministro encargado de la enseñanza superior y la investigación científica.

El resto es historia reciente y, comparado con los antecedentes de esta breve panorámica de los últimos 30 años de política educativa en Francia, presenta cierta apariencia de lo *dejá vu*. Al incorporarse a su puesto, la segunda decisión de Monory (la primera fue abolir la ley Savary de 1983 relativa a la reforma de la enseñanza superior) fue suprimir sin miramiento alguno toda la reforma de los *lycées* planeada por Chevènement. Contagiado también por lo que el responsable de educación de *Le Monde* llamó «el virus de la reformitis» (39), Monory pasó a desarrollar, durante 1986, su propia reforma de los *lycées*, del mismo modo que, a su vez, Alain Devaquet procedió a desarrollar una nueva ley sobre enseñanza superior que reemplazara a la ley Savary, lo que condujo a la ley Devaquet, que actuó como detonante de las manifestaciones masivas de estudiantes en noviembre de 1986.

No tiene mucho sentido añadir a este repertorio un resumen de las reformas que Monory tenía en mente para los *lycées* (40). Después de que la ley Devaquet (del mismo modo que la carrera política de Alain Devaquet) acabara muriendo prematuramente a manos de una generación de estudiantes que parecían haberse cansado de ver cómo su futuro era manipulado por ambiciosos reformistas de distintos credos que se sucedían vertiginosamente, Monory, se sintió obligado a retirar también su proyecto de reforma de la enseñanza secundaria. El mensaje que llegaba, alto y claro, de los estudiantes en las calles («Alto a la reformitis») (41), se oyó tanto en el Ministerio de Educación como en el Hotel Matignon. El primer ministro Chirac declaró una «pausa», una moratoria hasta nueva orden de *todas* las reformas sociales que su gobierno se había comprometido a emprender tras su victoria electoral de 1986. Y con la elecciones presidenciales de 1988 a la vista, no se vislumbra un próximo final para la moratoria (*).

---

(39) *Le Monde*, 24 de abril de 1986.

(40) Para un breve resumen, véase «Lycées: La reforme Monory», *Le Monde de l'Education* 134 (enero de 1987), 11.

(41) *Ibidem*, p. 9.

(*) En un último trabajo, el Profesor Weiler ha vuelto a retomar el tema desarrollado en este estudio. Sin alterar lo que mantiene aquí hace unas breves referencias a la evolución reciente de la política educativa francesa después del gabinete de «cohabitación» al que se refiere en estas páginas (cfr. «Why reforms fail: The politics of education in France and the Federal Republic of Germany», *Journal of Curriculum Studies*, vol 21 núm. 4 (1989), pp. 291-306.

LAS POLITICAS DE REFORMA Y NO REFORMA

Con variaciones constantes, el modelo esencial que esta historia revela es sorprendentemente recurrente. Por una parte, los gobiernos y ministros de Educación sucesivos parecen estar casi obsesionados por la «reformitis», con la necesidad aparentemente irresistible de proponer siempre nuevos proyectos y anteproyectos de cambio del sistema educativo en Francia, particularmente en el ámbito de la enseñanza secundaria. Al mismo tiempo, su éxito en pasar estos proyectos de la mesa de trabajo a la realidad de las escuelas y las aulas, y en llevar a cabo un auténtico cambio en la manera en que el sistema opera, parece decididamente modesto. Aunque esta distancia entre retórica y planificación, por una parte, y realidad e implantación, por otra, no sea un aspecto desconocido del análisis de la política (tanto educativa como de cualquier otro tipo) (42), la persistencia y la amplitud de dicha instancia durante 30 años de decisiones de política educativa en la Quinta República francesa configura uno de sus rompecabezas más interesantes.

Recomponer completamente este rompecabezas requeriría un esfuerzo superior al que es posible en el resto de este artículo, pero daré los primeros pasos y sugeriré al menos una serie de direcciones en las que podemos encontrar explicaciones para esta peculiar coexistencia entre planificación enormemente ambiciosa y la implantación bastante modesta de la política de reforma educativa. Las dos líneas argumentales aquí propuestas no son, en términos estrictos, independientes la una de la otra, pero proceden de premisas teóricas en cierto modo diferentes y terminan sugiriendo repuestas en cierto modo distintas.

La primera línea argumental se centra en: a) la existencia de un síndrome «corporativo» peculiar de la política educativa en Francia; b) las discontinuidades del liderazgo político, y c) la progresiva desaparición del consenso nacional sobre la educación. Ello explicaría la ubicuidad de la reforma en el programa político de la Quinta República por una configuración de fuerzas entre las cuales se encuentra un interés creado por mantener viva la discusión sobre la reforma. Milner se refiere a esta configuración como la «Triple Alianza» y afirma que los miembros de esta alianza encuentran un terreno común en el proyecto de la reforma del sistema educativo. Los miembros de esta alianza son: a) «los gestores» de la empresa pública «educación», esto es, los funcionarios del gobierno cuyo axioma principal es la reducción del coste de la operación; b) la «corporación», compuesta por una amplia concentración de profesores de enseñanza primaria, el SNI, y orientado al incremento progresivo de su control sobre los escalones superiores de la educación en la enseñanza secundaria, y c) los «cristianodemócratas», que representan el importante fermento de la política cristiana (y especialmente católica) en la educación francesa desde el final de la segunda guerra mundial y organizada primordialmente por el Sindicato general de la educación nacional (SGEN) (43). Existen muchas discrepancias en el desarrollo de este argumento por parte de Milner, y no concede ninguna importancia especial a los contornos precisos de su tipología.

(42) Meinolf Dierkes, Hans N. Weiler y Ariane Berthoin Antal, eds., *Comparative Policy Research: Lessons from Experience* (Aldershot, Hampshire, Gower, 1987),

(43) Milner (véase nota 5), pp. 21-31.

El principal aspecto a destacar aquí es que parece existir, en el mundo político y organizativo de la educación francesa, una configuración de fuerzas que, por sus propias razones, tiene interés en mantener el tema de la reforma (casi podríamos decir *cualquier* reforma) en el programa de la comunidad política. Aunque estoy de acuerdo con Milner en que esta «alianza» procura trascender la sucesión de diferentes gobiernos y «proyectos» políticos durante el trascurso de la historia reciente, no acepto su evaluación sobre el alcance del éxito de aquélla. Si la permanencia de la reforma en el ámbito de la retórica, la programación y la planificación bien puede estar en función del poder alquímico de esta alianza u otra semejante, los mediocres resultados en el ámbito de la *implantación* necesitan ser explicados en función de otras dos observaciones: la discontinuidad del liderazgo político y de su discurso, y la erosión del consenso nacional sobre la educación.

Frente a los antecedentes de la historia descrita anteriormente en este trabajo, hay poco que añadir sobre el tema de la discontinuidad. Es cierto que, en el ámbito del funcionamiento de sus instituciones principales, la Quinta República ha contemplado mayor estabilidad y continuidad que la mayoría de sus predecesoras republicanas (44). Al mismo tiempo, se han producido notables variaciones en proyectos sucesivos para la futura configuración de la sociedad francesa: entre los regímenes gaullistas de De Gaulle y Pompidou y su sucesor centrista bajo la dirección de Giscard d'Estaing, entre la administración de Giscard y el gobierno socialista de 1981, y de nuevo entre éste y la actual coalición conservadora. Además, se han producido considerables discontinuidades y divisiones incluso dentro de la misma formación política mayoritaria, como en el cambio de un discurso de igualdad (Savary) a un discurso de calidad (Chevènement) o en las tensiones existentes dentro del presente gobierno de coalición entre el RPR y la UDF.

Incluso estas considerables discontinuidades en el liderazgo político y en su discurso no producirían probablemente dichos resultados modestos en el cambio educativo actual, no obstante, si no fuera por el elemento añadido de una progresiva erosión del consenso nacional sobre la educación. Las cotas históricas de este proceso pueden resultar un poco difíciles de establecer con alguna precisión, pero parece evidente que durante los últimos 30 años Francia ha pasado de un consenso generalizado sobre el espíritu, la función y la estructura de su sistema educativo, a una situación en la que, como anteriormente citamos, este consenso se ha visto roto en pedazos (45). Si esta observación es correcta, y si en efecto existe dicha erosión de la concepción social básica sobre qué es la educación, ello amplificará sin duda el elemento de disfunción ya introducido en el proceso político por la discontinuidad del liderazgo y de su discurso.

Determinar hasta qué punto este argumento podría explicar el curso de la política de reforma educativa en Francia exigiría un examen más detallado de los sucesos ocurridos entre 1959 y 1986. Dadas las especialmente agitadas convulsiones del sistema desde el otoño de 1986, se necesitaría un talento profético superior al

(44) François Coguel y Alfred Grosser, *La politique en France (nouvelle édition 1984)* (París, Armand Colin, 1984), pp. 15-32.

(45) «La nouvelle querelle de l'école» (véase nota 5), p. 3.

normal para predecir el desarrollo posterior de estos tres factores de explicación: ¿mantendrá y continuará la «triple alianza» su función de catalizadora de la discusión sobre la reforma, o se desintegrará y/o se transformará en algo distinto? ¿Proporcionarán las elecciones presidenciales de 1988 y la configuración de fuerzas políticas resultantes de aquéllas un discurso más continuo sobre cuestiones de política social como la educación? Y ¿es posible que la erosión del consenso nacional sobre la educación pueda invertirse?

Cualesquiera que sean las respuestas a estas preguntas, propongo un segundo modelo de explicación que, aunque no es absolutamente incompatible con lo que acabo de discutir, adopta una línea de argumentación que me ha sido bastante útil en algunos otros trabajos sobre temas semejantes (46). La proposición fundamental es la siguiente: el Estado francés, especialmente en la configuración de factores internos y externos que ha sido característica en las décadas de 1960 y 1970, se ha visto sometido a una enorme presión para lograr y asegurar la modernización de la sociedad francesa. La herencia de inacción e inmovilidad relativas de la Cuarta República, los avances de vecinos y competidores como la Alemania Occidental y Japón, las expectativas de sus propias élites industriales y comerciales, un sentido difuso pero real de orgullo nacional, todo creó una situación en la que el Estado se hallaba bajo una presión creciente para ayudar al progreso de la sociedad, preparar el camino hacia nuevas fronteras económicas y tecnológicas, y en definitiva, para innovar. Dada la naturaleza de este desafío, de intensa información y conocimiento, gran parte de dicha presión se concentró, de manera consecuente y semejante a la situación en otros países, en el sistema educativo. Mantener su credibilidad frente a este desafío, y erigir y sostener la imagen de un Estado que mira hacia adelante y se halla comprometido tanto con la modernización como también con el fomento de las clásicas virtudes republicanas de *libertad, fraternidad* y (no se olvide) *igualdad,* exigía un esfuerzo extraordinario por parte del Estado francés. El problema era, y sigue siendo, que este desafío no es fácil de cumplir por toda una serie de razones: los sistemas educativos presentan un alto grado de inercia, y cambiarlos requiere mucho tiempo; distintos grupos tienen intereses creados en la situación actual del sistema y se oponen a los cambios de forma abierta o encubierta pero por lo general bastante efectiva; y los cambios en los sistemas educativos tienden a ser extraordinariamente costosos tanto en relación con los recursos financieros como con los humanos y políticos.

Pero existen otras dos dificultades aún más serias. En primer lugar, es bastante difícil introducir reformas que intentan cumplir objetivos distintos y, claro está, conflictivos. Así ocurre generalmente, sin embargo, cuando se intentan cumplir tanto el imperativo tradicional republicano de mayor igualdad *como* la demanda de mayor preeminencia frente a algunos de los retos tecnológicos y de gestión de la producción y el comercio modernos. La discontinuidad dialéctica entre Savary y Chevènement es bastante reveladora a este respecto, aunque fuera mucho más sencillo situarlos claramente en ambos extremos de este dilema. La otra dificultad tiene que ver con la implantación de las reformas que, como muchas de las des-

(46) Weiler, «Legalization, Expertise, and Participation» (véase nota 17).

critas en este artículo, apuntan en diversos grados a promover la igualdad de oportunidades en uno u otro nivel del sistema educativo. Porque, a menos que sea posible traducir dichos incrementos de igualdad educativa a una mayor igualdad en el éxito profesional, social y financiero, no es probable que el cambio educativo sea por sí mismo muy eficaz o, a este respecto, muy viable. Dado el hecho de que, cualesquiera que sean los cambios de otro tipo que se hayan producido en Francia durante los últimos 30 años, el proceso de redistribución de oportunidades sociales y económicas ha sido lento y de modestas proporciones, cualquier reforma educativa que apunte a una mayor equidad se enfrenta a una época particularmente difícil.

Si es difícil, por éstas y otras razones, que la reforma educativa tenga éxito en el ámbito de la implantación, el valor simbólico de la participación en la discusión, estudio, programación y planificación de la reforma no debe ser desatendido en absoluto. Al tiempo que el estado moderno, tanto en Francia como en otros países, se enfrenta con un déficit crónico de legitimidad, el recurso al potencial legitimador de la acción simbólica pasa a ser una estrategia importante, tanto más cuanto que la alternativa de cambio real tiende a ser prohibitivamente difícil o bastante inoportuna desde el punto de vista político.

El modelo de no reforma educativa que ha sido discutido aquí, así como la coexistencia de un alto nivel de *planificación* de la reforma con un bajo nivel de *implantación* de la misma, se produce por un conjunto complejo de factores. No carece de sentido, sin embargo, incluir con carácter preeminente entre estos factores la situación precaria del estado francés en relación con su propia legitimidad. La idea, según parece, es rentabilizar al máximo la ganancia política derivada del diseño de reformas educativas y minimizar el coste político de implantarlas.