
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares,
independiente, de acceso abierto y multilingüe



aape | epaa

Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 26 Número 63

14 de mayo 2018

ISSN 1068-2341

El Impacto de una Reforma: Limitación de la Autonomía, Estrechamiento de la Libertad y Erosión de la Participación

Miriam Prieto

Universidad Autónoma de Madrid



Patricia Villamor

Universidad Complutense de Madrid

España

Citación: Prieto, M., & Villamor, P. (2018). El impacto de una reforma: Limitación de la autonomía, estrechamiento de la libertad y erosión de la participación. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26 (63). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3255>

Resumen: Los sistemas educativos de todo el mundo están implantando medidas dirigidas a la mejora de la calidad de la educación. Estas medidas conllevan la configuración de una retórica que sirve de marco para la interpretación de la acción de los agentes educativos. El artículo aborda el estudio de la configuración del significado de los conceptos de autonomía, libertad y participación de los agentes educativos —profesorado y familias— en el sistema educativo madrileño. Para ello, se toma como contexto el significado que se atribuye a estas nociones en el sistema educativo español, mediante el análisis de su evolución en los textos de las legislaciones que lo regulan. A continuación, se presenta la reforma implantada en el sistema educativo madrileño, mediante la confrontación de los discursos de los principales agentes políticos y de la legislación educativa que han desarrollado. El impacto de la reforma implantada en el sistema educativo madrileño se conceptualiza en términos de

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 08-07-2017

Revisiones recibidas: 04-12-2017

Aceptado: 06-12-2017

limitación de la autonomía del profesorado, y erosión de la participación y estrechamiento de la libertad de las familias.

Palabras clave: políticas educativas; participación de las familias; elección de centro; autonomía profesional

The impact of a reform: Limitation of autonomy, narrowing of freedom, and erosion of participation

Abstract: Educational systems across the world are applying measures addressed to the improvement of education quality. These measures have as a consequence, the shaping of a rhetoric that works as a framework for the interpretation of educational agents' action. The article deals with the analysis of the impact of global educational policies on the notions of educational agents' –teachers and parents– autonomy, freedom and participation, within the Madrilenian educational system. To this end, it takes as a context the meaning given to these notions within the Spanish educational system, through the analysis of its evolution over the national education laws. Next, it presents the reform applied to the Madrilenian educational system through facing the policy makers' speeches and the educational legislation that they have enacted. The results show that the impact of the reform leads to the limitation of teachers' autonomy, the erosion of parents' participation and the narrowing of parents' freedom.

Key words: educational policy; parent participation; school choice; professional autonomy

O impacto de uma reforma: Limitação da autonomia, estreitamento da liberdade, e desgaste da participação

Resumo: Os sistemas educacionais de todo o mundo estão implementando medidas destinadas à melhora da qualidade da educação. Essas medidas acarretam a configuração de uma retórica que serve de base para a interpretação da ação dos agentes educativos. O artigo aborda o estudo da configuração do significado dos conceitos de autonomia, liberdade e participação dos agentes educativos –professores e famílias– no sistema educacional de Madri. Para tanto, toma-se, como contexto, o significado que é atribuído a essas noções no sistema educacional espanhol, através da análise da sua evolução nos textos das leis que o regulam. A seguir, apresenta-se a reforma implementada no sistema educacional de Madri, por meio do confronto de discursos dos principais agentes políticos e das leis que eles promulgaram. O impacto da reforma implementada no sistema educacional de Madri é conceitualizado em termos de limitação da autonomia dos professores, desgaste da participação e estreitamento da liberdade das famílias.

Palavras chave: Políticas educacionais; participação das famílias; escolha de escola; autonomia profissional

Introducción

El discurso sobre la calidad de la educación ha impregnado las políticas educativas de manera global y a todos los niveles. A modo de caballo de Troya, y de la mano de los organismos internacionales, especialmente de la OCDE, este discurso se ha construido directa y estrechamente vinculado con paquetes de medidas entre las que se encuentran la medición de los resultados de los estudiantes a través de evaluaciones estandarizadas, la autonomía y la rendición de cuentas de las actuaciones llevadas a cabo por los centros educativos, el aumento del control de las autoridades en relación con el contenido de la enseñanza mediante la centralización de los objetivos y el curriculum, el desarrollo de estilos gerenciales de dirección y la competencia mediante la libertad de elección de centros (Mausethagen, 2013; Meyer & Benavot, 2013; Verger & Normand, 2015).

El discurso sobre la calidad de la educación se basa en el presupuesto de que ésta puede medirse mediante actuaciones técnicas, libres de cargas políticas e ideológicas, y de que los resultados de dichas mediciones pueden promover reformas basadas en una racionalidad tecnocrática y libres de concepciones ideológicas (Meyer & Benavot, 2013). El recurso a la calidad de la educación como fin último de las políticas educativas resulta efectivo porque apela a un deseo de mejora al que resultaría contradictorio que cualquier agente político o educativo se opusiese (Escudero, 2002), entre otras razones porque la mejora es un rasgo intrínseco a la acción educativa. Al amparo de estos presupuestos, se ha generado una noción de calidad orientada a dar respuesta a las necesidades económicas, políticas y laborales de las sociedades actuales, para lo cual, se argumenta, es necesario mejorar la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos.

Este discurso desempeña una función normativa, creando un marco de referencia tanto para el análisis de los problemas de los sistemas educativos, como para el establecimiento de los fines a los que se deben orientar y los principios por los que se deben regir (Breakspear, 2012). Este marco normativo se traduce en una instrumentalización de la educación, que ya no se considera por el valor que tiene en sí misma, sino que se reduce a su utilidad para el desarrollo económico de los países. Así mismo, conlleva un estrechamiento del concepto de educación, que queda interpretado a la luz de necesidades o intereses económicos, y desligado de su carácter pedagógico y su valor social y cultural (Meyer & Benavot, 2013).

La configuración y concreción de las políticas educativas depende en último término de los agentes locales, que las articulan de forma combinada con el contexto y la tradición de la región en la que se aplican y en el marco de los debates pedagógicos y de los intereses políticos (Ball, 2016; Verger & Normand, 2015). Además, depende también de los agentes educativos, quienes a través de sus prácticas promueven, matizan o resisten las políticas diseñadas por las autoridades educativas. Sin embargo, aunque las políticas educativas no determinan la práctica educativa, sí constituyen un marco no sólo legal, sino retórico, para su construcción. Este carácter retórico de las políticas educativas y los procesos de reforma hace que se dirijan no sólo a regular, sino a convencer, a persuadir a los agentes de la veracidad de los análisis realizados y de la conveniencia de las medidas propuestas (Bolívar & Rodríguez Diéguez, 2002). Por ello, el análisis del papel que dichas políticas conceden a los agentes educativos es un aspecto esencial de su estudio.

El objetivo de este artículo es, por tanto, analizar la configuración del papel que se otorga a los agentes educativos, concretamente al profesorado y las familias, en el proceso de reforma del sistema educativo de la Comunidad de Madrid. La selección del caso de Madrid responde a dos razones: en primer lugar, en el marco del territorio español, la Comunidad de Madrid ha llevado a cabo durante la última década una reforma del sistema educativo madrileño, mediante la implantación de las principales medidas recogidas en las políticas educativas globales, como la libertad de elección de centro, la autonomía de los centros y la rendición de cuentas. Por ello, las

políticas educativas de la Comunidad de Madrid constituyen un buen ejemplo del impacto de las políticas educativas globales no sólo en el nivel nacional, sino regional (Villamor & Prieto, 2016; Fernández-González, 2016). En segundo lugar, el interés del caso de Madrid radica en que la experiencia en la implantación de las políticas globales en el nivel regional se ha utilizado para marcar las directrices de la política educativa nacional con la última reforma del sistema educativo efectuada por la LOMCE (Ramírez Aísa, 2016).

El estudio de la configuración de las nociones de autonomía, participación y libertad se presenta en tres secciones. En la primera se estudia la configuración de que han sido objeto en el sistema educativo español, mediante el análisis de los textos legislativos de carácter nacional que lo regulan. En la segunda parte se aborda el estudio de las políticas educativas implantadas en la Comunidad de Madrid desde el año 2003, empleando para ello dos tipos de fuentes: los discursos oficiales de los principales agentes políticos y los textos legislativos desarrollados para articular las tres categorías. La tercera sección se destina a la discusión del impacto de las políticas educativas en la construcción del significado de los tres conceptos, a la luz de trabajos e investigaciones referidos a los mismos conceptos en otros contextos.

Para el desarrollo del estudio se seleccionaron los conceptos clave autonomía, participación y libertad, dado que en el marco del sistema educativo español éstos han sido los principales términos referidos a la acción del profesorado y las familias. El análisis documental se llevó a cabo mediante la identificación de las principales medidas mediante las cuales se han desarrollado y concretado dichos conceptos a lo largo de las sucesivas reformas. La interpretación de dichos desarrollos y concreciones se contrastó con la literatura existente acerca de la evolución seguida por el sistema educativo español. En el caso del sistema educativo madrileño, si bien se empleó también la literatura existente, dado que en este caso es más reducida, se empleó el contraste con los discursos de los agentes políticos con el objetivo de evaluar el grado de correspondencia entre los discursos y las políticas desarrolladas sobre las tres categorías señaladas. Finalmente, para la interpretación de los resultados se emplea la literatura producida en el ámbito internacional vinculada con el análisis de los efectos de las políticas de autonomía, rendición de cuentas y libertad de elección para los agentes objeto de estudio, el profesorado y las familias.

En lo que respecta a las fuentes empleadas para el análisis, en el caso del sistema educativo español se han empleado los textos legislativos que lo regulan en el ámbito estatal, cinco para las etapas educativas no universitarias. Además, para el estudio de la regulación de la libertad de elección se han manejado tres textos legislativos complementarios a las normas estatales. El estudio del sistema educativo madrileño se ha basado en los textos legislativos de la Comunidad de Madrid desarrollados en materia de autonomía de centros, libertad de elección y evaluaciones estandarizadas (diez textos), así como las actas de las sesiones celebradas en la Asamblea de Madrid (para lo cual se revisaron los diarios de las sesiones desde noviembre de 2003 y se seleccionaron aquéllos que recogían los discursos de investidura de la presidencia de la Comunidad y la Consejería de Educación -cuatro- así como aquellos en que se abordaron cuestiones relativas a las pruebas estandarizadas, la libertad de elección y la autonomía -cinco), comparecencias públicas de los representantes del gobierno de la Comunidad de Madrid y la Consejería de Educación (cinco), comunicados de prensa (seis) e informes elaborados por la misma Consejería (dos), y los informes y dictámenes emitidos por el Consejo Escolar de Madrid (cuatro).

Autonomía, Participación, y Libertad en el Sistema Educativo Español

Desde la instauración de la democracia, el sistema educativo español se ha desarrollado en el seno de una lucha ideológica que quedó evidenciada en el proceso de elaboración de la Constitución y que finalizó con su aprobación en 1978. Uno de los artículos en los que la confrontación se hizo más manifiesta, motivo por el que fue uno de los últimos en consensuarse, fue precisamente el artículo 27, dirigido a la regulación de la educación. La redacción final del primer apartado, “Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza” (Constitución Española, 1978), recogió la tensión entre dos modelos políticos y educativos en pugna; la tensión puede sintetizarse en los dos principios que recoge este apartado: la defensa de la equidad o la promoción de la libertad. El hecho de que ambos principios se incluyesen al mismo nivel refleja un *consenso básico*, pero las regulaciones que se derivaron de él en los años siguientes a la aprobación de la Constitución pondrían de manifiesto que no se trató de un *consenso político* (Puelles Benítez, 2004, p. 131). Esa falta de acuerdo se refleja también en el resto de apartados que componen el artículo 27, que tuvieron que redactarse de forma amplia para que pudiesen recoger ese nivel básico de consenso, y también salvar esa falta de acuerdo político, y que harían que la articulación concreta del sistema educativo nacional se jugara en función del partido político en el gobierno.

Tras unos primeros años de ajuste al nuevo sistema político, el gobierno central ha sido ejercido en alternancia por dos partidos políticos mayoritarios¹: el Partido Popular –en adelante PP–, conformado por dos tendencias ideológicas principales, neoliberal y neoconservadora (Puelles Benítez, 2005); y el Partido Socialista Obrero Español –en adelante PSOE–, que inicialmente se configuró con un marcado carácter socialista, y con el tiempo ha ido evolucionando hacia un perfil socialdemócrata. En lo que respecta a la educación, las políticas desarrolladas por cada uno de ellos han respondido, aunque con distinta intensidad, a la equidad en el caso del PSOE, y a la libertad en el del PP (Olmedo, 2008; Puelles Benítez, 2004).

La configuración del sistema educativo nacional² se ha fraguado desde la década de los años 80 a través de cuatro grandes reformas referidas a la ordenación y estructura del sistema educativo en su conjunto, además de una primera legislación dirigida a concretar los aspectos clave recogidos en el artículo 27 de la Constitución (LODE, 1985) y una normativa posterior dirigida a matizar algunas regulaciones previas de la organización y la participación de los centros (LOPEG, 1995). De estas seis leyes, cuatro fueron promulgadas por el PSOE y dos por el PP (ver tabla 1). Un aspecto importante a tener en cuenta es que las leyes elaboradas por el PSOE se aprobaron con el apoyo de todo el parlamento, a excepción del PP que votó en contra de todas ellas, mientras que las del PP se aprobaron gracias a la mayoría absoluta de que gozaba este partido (Puelles Benítez, 2016).

¹ A excepción de los primeros años de democracia, en los que el gobierno estuvo presidido por la Unión de Centro Democrática, partido de derechas que se disolvió en 1983, pasando varios de sus principales miembros al partido Alianza Popular, antecesor del Partido Popular (Puelles Benítez, 2004). Este partido aprobó en 1980 la Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE), ley de gran trascendencia para el ordenamiento del sistema educativo español, ya que fue la primera que desarrolló el artículo 27 de la Constitución. La ley fue recurrida por el PSOE ante el Tribunal Constitucional en 1981 por ser contraria a la Constitución, cuestión ratificada por el Tribunal en muchos aspectos. El triunfo del PSOE en 1982 impidió que entrase en vigor, motivo por el que se excluye del análisis de este artículo.

² El presente artículo se limita a las etapas no universitarias, por lo que sólo se refieren las reformas que atañen a los niveles no universitarios.

Tabla 1
Relación de leyes educativas reguladoras del sistema educativo español

Partido político en el gobierno	Presidente del gobierno	Duración del mandato	Leyes educativas desarrolladas
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	Felipe González	1982-1996	Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985). Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativos (LOGSE, 1990). Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y Gobierno de los centros docentes (LOPEGCE, 1995).
Partido Popular (PP)	José María Aznar	1996-2004	Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE, 2002).
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	José Luis Rodríguez Zapatero	2004-2011	Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006).
Partido Popular (PP)	Mariano Rajoy	2011-Actualidad	Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 2013).

Fuente: elaboración propia.

Ejes clave de las regulaciones desarrolladas por el PSOE han sido la defensa del derecho a la educación y la equidad y la mejora de la calidad de la enseñanza. El principio del derecho a la educación se ha articulado en términos de igualdad de oportunidades: igualdad de acceso a la educación, mediante la aplicación de la gratuidad a las etapas postobligatorias; igualdad de condiciones, a través de la extensión de la educación obligatoria y gratuita hasta los 16 años y el establecimiento de la comprensividad; e igualdad de resultados, con el objetivo de que todo el alumnado adquiriera unos mínimos comunes a través de medidas de apoyo al alumnado en desventaja social, cultural y económica (Puelles Benítez, 2005). Por su parte, las regulaciones aprobadas por el PP han enfatizado la libertad de creación de centros docentes; la financiación pública de centros privados³; el derecho de los padres a elegir la educación moral y religiosa acorde con sus propias convicciones⁴ y, posteriormente, la libertad de elección de centro como instrumento para mejorar la calidad de la educación a través de la competencia (Viñao, 2014).

La LODE (1985) se promulgó con el objetivo de concretar y garantizar el cumplimiento del contenido del artículo 27 de la Constitución, especialmente en lo relativo a los principios del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En relación con la libertad, la normativa establecía que ésta debía entenderse en un sentido amplio, “como el concepto que abarca todo el conjunto de libertades y derechos en el terreno de la educación” (preámbulo). Además, vinculaba la libertad a la libre elección de centro docente, en el marco de la garantía del derecho a la educación de todos. Debido a la necesidad de renovar el sistema educativo español para adaptarlo a las exigencias y principios democráticos, la LODE no abordó la ordenación de las enseñanzas. La ley vigente en dicha materia databa de 1970, la Ley General de Educación, la cual, si bien había sido una ley avanzada, sobre todo

³ La financiación pública de centros privados está recogida en el apartado 9 del artículo 27 de la Constitución Española. El desarrollo normativo de este apartado lo llevó a cabo el PSOE en la LODE, creando el sistema de conciertos que sigue vigente en la actualidad, bajo el argumento de la garantía de la igualdad de oportunidades de acceso a la educación, y siempre y cuando los centros cumplieren los requisitos establecidos en la normativa y contribuyeran al servicio público.

⁴ Aspecto recogido en el apartado 3 del artículo 27 de la Constitución.

teniendo en cuenta que se había elaborado en periodo de dictadura, había quedado obsoleta. Por ello, el PSOE promulgó la LOGSE, una reforma dirigida a aunar la igualdad con la calidad, dado que “La extensión del derecho a la educación y su ejercicio por un mayor número de españoles en condiciones homogéneamente crecientes de calidad son, en sí mismos, los mejores instrumentos para luchar contra la desigualdad” (preámbulo). Para la promoción de la igualdad, la ley recogía, entre otras, medidas como la ampliación de la oferta de plazas en la enseñanza postobligatoria, programas de educación compensatoria y el establecimiento de una política de becas y ayudas al estudio. Entre las mayores aportaciones de esta legislación se encuentra la consolidación del derecho a la educación, a través de la extensión de la escolarización universal hasta los 16 años y la obligatoriedad y gratuidad de la escolarización, guiada por el principio de comprensividad, así como el reconocimiento de la normalización e integración del alumnado con necesidades educativas especiales como principios rectores del sistema educativo (Tiana, 2014).

La implantación de la LOGSE evidenció algunas carencias en la ordenación del sistema educativo, por lo que en 1995 el PSOE promulgó la LOPEG. Esta legislación tenía como objetivo realizar una revisión parcial de las políticas previas dirigidas a afianzar la participación, especialmente en lo referido a los órganos de participación y sus funciones; la selección del director, de forma que se eligiesen los profesores mejor preparados y más adecuados; y la mejora de la calidad, mediante la ampliación de la evaluación para su aplicación a todo el sistema educativo, especialmente en lo relativo a la regulación de la función inspectora, el desarrollo profesional de los docentes y la integración del alumnado con necesidades educativas especiales (preámbulo).

Con la LOPEG se cierra el primer periodo de reformas educativas del PSOE. Un año después, en las elecciones generales de 1996, el Partido Popular, presidido por José María Aznar, obtuvo la mayoría, instaurándose en el gobierno hasta el año 2004. Desde el propio partido y su entorno se habían realizado duras críticas a la LOGSE, acusando a la propia ley, y al modelo educativo en el que se basaba, de ser la causante del fracaso escolar en España (Puelles Benítez, 2016). Así, la llegada del PP al gobierno auguraba una reforma educativa, con la intención de paliar los presuntos defectos de las políticas educativas anteriores, pero también con la de instaurar su modelo político y educativo, toda vez que era la primera ocasión que ocupaban el gobierno central. Empleando como amparo los resultados de las pruebas estandarizadas obtenidos por el alumnado español en las pruebas PISA, el PP acometió la reforma del sistema educativo mediante la LOCE, que derogaba gran parte de la legislación desarrollada hasta ese momento –la LOGSE y la LOPEG, introduciendo además cambios sustantivos en la LODE– y, como su propio nombre indica, se dirigía a la mejora de la calidad, considerada como “un instrumento imprescindible para un mejor ejercicio de la libertad individual, para la realización personal, para el logro de cotas más elevadas de progreso social y económico y para conciliar, en fin, el bienestar individual y el bienestar social.” (preámbulo). La ley organizaba las medidas dirigidas a promover la mejora de la calidad en torno a cinco ejes, que constituían los propios principios en los que se sustentaba la normativa: (a) la promoción de los valores de esfuerzo y exigencia personal, que consideraban debilitados con la erosión de los conceptos de deber, disciplina y respeto al profesor; (b) la orientación hacia los resultados, mediante la intensificación de los procesos de evaluación del alumnado, del profesorado, de los centros y del sistema educativo en su conjunto; (c) el refuerzo del sistema de oportunidades de calidad para todos, mediante la diversificación de las trayectorias educativas; (d) el fortalecimiento de la profesión docente, mediante la elevación de su consideración social, así como el refuerzo de la formación inicial y continua y la promoción de la carrera profesional mediante la evaluación, la formación y la progresión; (e) el desarrollo de la autonomía de los centros y la promoción de su responsabilidad en el logro de buenos resultados (preámbulo). Guiada por estos principios, la normativa abordaba la reforma de la ordenación de las enseñanzas, así como de la organización y

dirección de los centros docentes, los órganos de participación, las funciones directiva e inspectora y la evaluación del sistema educativo.

La vigencia de la LOCE fue corta: en las elecciones generales de 2004 el PSOE, liderado por José Luis Rodríguez Zapatero, obtuvo la mayoría. La LOCE había recibido duras críticas por parte de la comunidad educativa. Estas críticas se habían dirigido al proceso de elaboración y aprobación, que se había acusado de estar marcado por la falta de diálogo y debate, secretismo y falta de transparencia en la información, falta de escucha y consideración de las propuestas de los distintos sectores de la comunidad educativa, y a las medidas que la normativa introducía, como la dualización del sistema educativo y la segregación del alumnado mediante los itinerarios, y la reducción de la participación y la toma de decisiones por los miembros de la comunidad educativa, entre otras (Digon Regueiro, 2003). Estas críticas llevaron al PSOE a anunciar en su campaña electoral que, de ser elegido para la presidencia del gobierno, derogaría la LOCE⁵. Así, en 2006 el PSOE aprobó la LOE, cuyas medidas pilotaban en torno a tres principios: la educación de calidad para todo el alumnado, mediante la mejora de los resultados y la reducción de las tasas de abandono escolar temprano y la efectiva igualdad de oportunidades; el esfuerzo, que no debía recaer solamente en el alumnado considerado individualmente, sino que debía ser compartido entre las familias, los centros y el profesorado, las Administraciones educativas y la sociedad en su conjunto; y el compromiso con los objetivos de la Unión Europea, referidos a la mejora de la calidad y la eficacia y el acceso generalizado a los sistemas de educación y formación y su apertura al mundo exterior (preámbulo). Entre sus principales medidas destacan la atención equilibrada a los principios de equidad y de calidad de la educación; la articulación del principio de atención a la diversidad; la implantación de programas de refuerzo y apoyo y de diversificación curricular; o la implantación de programas de cualificación profesional inicial para el alumnado que no obtuviese el título de Educación Secundaria Obligatoria (Tiana, 2014).

En las elecciones generales de 2011 el PP, liderado por Mariano Rajoy, obtuvo la presidencia del gobierno, hasta la actualidad. Dos años después, y en el mismo contexto de polémica, falta de diálogo con la comunidad educativa y resistencia por parte de algunos de sus sectores que había rodeado a la aprobación de la LOCE, se aprobaba la LOMCE. A diferencia de las reformas anteriores, el texto de la ley no vino a derogar por completo la normativa anterior, la LOE, sino que se elaboró como una modificación, si bien sustancial, de la misma, a través de un artículo único. La necesidad de la reforma se justificó mediante los profundos cambios a los que se enfrenta la sociedad española, que demandan “nuevos perfiles de ciudadanos y trabajadores, más sofisticados y diversificados”, y en “la objetividad de los estudios comparativos internacionales, que reflejan como mínimo el estancamiento del sistema” (preámbulo). Arguyendo la objetividad de los estudios internacionales y el apoyo en evidencias sobre las mejores prácticas comparadas, la reforma se basó en los siguientes principios: la promoción de la autonomía de los centros unida a la rendición de cuentas; el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros; la introducción de evaluaciones estandarizadas de fin de etapa, con carácter diagnóstico y formativo y con el objetivo de transparencia y normalización de los estándares de titulación en toda España; la racionalización de la oferta educativa para su adecuación a los cambios sociales y económicos; la flexibilización de las trayectorias en Educación Secundaria Obligatoria mediante la creación de itinerarios (preámbulo). Así, esta normativa eleva a rango de principios del sistema educativo la calidad, la cooperación, la equidad, la libertad de enseñanza, el mérito, la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la eficiencia en la asignación de recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas (artículo 2 bis).

⁵ En su programa electoral proponía medidas que venían a revertir las actuaciones introducidas por la LOCE. El programa se puede consultar en: <http://web.psoe.es/source-media/000000348500/000000348570.pdf>

A continuación, se presenta la articulación de que han sido objeto los conceptos de autonomía, participación y libertad en las normas legales referidas, que servirán de contexto para el inicio de la reforma del sistema educativo madrileño en 2003, reforma que a su vez alimentará las llevadas a cabo a nivel nacional –concretamente, la LOMCE de 2013–.

Autonomía

La autonomía no ha sido tradicionalmente un tema central en las distintas legislaciones que han regulado el sistema educativo español, si bien ha ido ganando progresivo reconocimiento, no tanto como una forma de apropiación de los centros y de su acción educativa por parte de las comunidades educativas, sino como una forma de diferenciación en un contexto neoliberal de diversificación de la oferta (Bolívar, 2004). Esta progresiva autonomía ha ido acompañada de crecientes procesos de evaluación, especialmente externa, que ha tenido como consecuencia la recentralización del currículum –en los gobiernos regionales en lugar de en el central–, fenómeno generado a través de las evaluaciones externas (Puelles Benítez, 2006).

En general la letra de todas las legislaciones ha reconocido la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros educativos, si bien con escaso margen de acción real (Villamor, 2007a). La autonomía pedagógica se ha entendido mayoritariamente en su dimensión técnica, referida a aspectos como las metodologías didácticas, los criterios de agrupamiento del alumnado, y en general de todos los aspectos que afectan a la puesta en práctica del currículum. Sin embargo, se encuentran algunas excepciones a esta tendencia. Aunque el PSOE siempre ha sido cauteloso con la autonomía, por miedo a que ésta crease diferencias que fuesen contra el derecho a la educación, en la LOGSE erigió la autonomía pedagógica a principio rector del sistema educativo (artículo 2), reconociendo su carácter curricular (artículo 21). El espíritu del reconocimiento de la autonomía en esta legislación radicaba en promover una identidad propia de los centros públicos, de forma que el carácter propio no constituyese una característica exclusiva de los centros privados, y de aunar a la comunidad educativa de un centro en torno a un proyecto común (Martín Ortega, 2009). Para ello, se concedía a los centros una cierta autonomía en la selección de materias optativas. Este espíritu se recupera en la LOE, que sitúa la concreción de la autonomía –pedagógica, de organización y de gestión– en el proyecto educativo del centro y en las normas de organización y funcionamiento. Por su parte, el PP sí ha sido partidario de promover una mayor autonomía, a través de la creación de centros de especialización curricular. En la LOCE éstos podían ir dirigidos a distintos ámbitos del currículum –lingüístico, humanístico, científico, tecnológico, artístico y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones–. Por último, la LOMCE establece que los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia y ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o materias (apartado 63, por el que se modifica el artículo 120 de la LOE).

El análisis de la autonomía de los centros no puede hacerse, sin embargo, al margen de la evaluación. La LOPEG introduce la evaluación externa de los centros, que debía llevarse a cabo mediante planes elaborados por las Administraciones educativas (artículo 29). Para la realización de estas evaluaciones crea el cuerpo de Inspectores, asignándole funciones de control y supervisión del funcionamiento de los centros, colaboración en la mejora de la práctica docente y en la evaluación del sistema educativo (artículo 36). La LOCE introdujo evaluaciones de diagnóstico externas de carácter nacional en las etapas de Educación Primaria y Secundaria (artículo 97), y abrió la puerta a que las Administraciones educativas regionales introdujesen sus propias pruebas de evaluación. Además, llamaba tanto a las Administraciones educativas como a toda la comunidad educativa a colaborar en las evaluaciones externas, tanto regionales, como nacionales e internacionales.

Finalmente, establecía que las conclusiones de las evaluaciones debían hacerse públicas (artículos 100 y 102). También en relación directa con la evaluación, la LOCE introdujo un leve pero significativo cambio en las funciones que asignaba a la Inspección educativa, otorgándole la responsabilidad de supervisar la práctica docente (artículo 105) –cuando antes debía colaborar en su mejora–. La LOE mantuvo las evaluaciones de diagnóstico de carácter nacional, señalando que tendrían como objetivo la obtención de datos representativos del alumnado y de los centros. En relación con las evaluaciones llevadas a cabo por las Administraciones educativas, señaló que éstas debían tener carácter formativo e interno, y que los resultados no podrán ser utilizados para establecer clasificaciones de los centros (artículo 144). Además, establecía que las Administraciones educativas debían apoyar y facilitar la autoevaluación de los centros (artículo 145). Sin embargo, mantuvo los cambios que la LOCE había introducido en lo que respecta a la inspección educativa.

La LOMCE establece una vinculación directa entre la autonomía y la rendición de cuentas mediante la introducción de acciones dirigidas a fomentar la calidad (apartado 67, por el que se añade a la LOE el artículo 122b). Para los centros públicos que no alcancen los niveles que se consideran adecuados en las evaluaciones, las Administraciones educativas –y no los propios centros– podrán establecer planes específicos de mejora. En cuanto a las evaluaciones, la LOMCE elimina la condición de que los resultados obtenidos no puedan ser utilizados para evaluaciones individuales del alumnado o para establecer clasificaciones de los centros, e introduce la publicación de los resultados de los centros docentes según indicadores educativos comunes (apartado 90). Además, introduce evaluaciones estandarizadas obligatorias de carácter censal al finalizar cada una de las etapas educativas.

Participación

Al contrario que la autonomía, la participación⁶ ha desempeñado un lugar central en la legislación educativa española, especialmente en los años que siguieron a la aprobación de la Constitución, la cual reconoce la intervención de alumnado, familias y profesorado en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. Las primeras regulaciones desarrolladas por el PSOE irían encaminadas a garantizar este derecho, entendido como democratización de la educación (Olmedo, 2008). El derecho a la participación se concibió en tensión con el derecho a la libertad de enseñanza, especialmente en lo referido a los centros concertados, sostenidos con fondos públicos, pero de titularidad privada, y por lo tanto amparados por la Constitución en la libertad de creación –y, por extensión, dirección– de centros docentes. Por ello, en los primeros años la participación y la libertad serán objeto central de regulación, y se irán matizando en las posteriores regulaciones.

Las principales tensiones sobre la participación en el sistema educativo español se han jugado en torno a dos temas: la gestión, el control y el gobierno de los centros docentes, y la elección de la figura del director y sus funciones. La LODE erigió la participación en mecanismo para el control y gestión de los fondos públicos, pero también para atender los derechos de padres, profesorado y alumnado (preámbulo). Para canalizarla creó dos tipos de órganos de gobierno de los centros: unipersonales y colegiados, estos últimos compuestos por el Consejo Escolar, órgano de representación de la comunidad educativa, y el Claustro, órgano de representación del profesorado. En lo que refiere a la dirección, la LODE establecía tres aspectos esenciales: los candidatos debían pertenecer al centro; su elección correspondía al Consejo Escolar, es decir, a la comunidad educativa

⁶ La participación educativa puede tomar muchas formas y espacios diferentes; este análisis se limita a la presencia o consulta de los miembros de la comunidad educativa, a través de representantes elegidos democráticamente, en los procesos de toma de decisiones relativas a la organización y provisión de la educación (Feito, 2011) en el nivel de los centros escolares.

en su conjunto; y sus funciones quedaban subordinadas a los acuerdos tomados por los órganos colegiados. La LOPEG mantiene el reconocimiento del Consejo Escolar como principal líder en el diseño de las directrices pedagógicas del centro. La selección del director seguía correspondiendo al Consejo Escolar, pero para su elección, además de la pertenencia al centro, introduce el requisito de estar en posesión de una acreditación para cuya obtención sería necesario superar un curso de formación, así como tener experiencia previa en cargos de gestión, lo que apunta a una incipiente profesionalización de la dirección, que se consolidaría con las posteriores reformas.

Con la LOCE la consideración de los órganos colegiados sufrirá una profunda modificación: dejarán de ser considerados órganos de gobierno, para concebirse como órganos de participación en el control y gestión de los centros –mientras los de gobierno serán sólo los unipersonales–. Además, el carácter decisorio del Consejo Escolar se sustituía por uno meramente consultivo. La LOE considerará la participación como un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos (artículo 118), y referirá la participación, autonomía y gobierno de los centros a lo dispuesto en la LODE. De este modo se devuelve al Consejo Escolar y al Claustro su condición de órganos colegiados de gobierno, así como también sus funciones de toma de decisiones. Con la LOMCE se restaurará la distinción introducida por la LOCE, y se volverán a limitar las funciones del Consejo Escolar a las meramente consultivas, trasladándose las competencias de decisión a la figura del director.

La figura del director también sufrirá profundos cambios con la LOCE: pasará a considerarse un representante de la Administración en el centro –mientras anteriormente se había resaltado su carácter de miembro del centro–. Su selección corresponderá a la Administración educativa mediante un concurso de méritos. Entre los requisitos ya no se encuentra ser miembro del centro, y adquirirá mayor relevancia la experiencia previa en el ejercicio de la dirección. La representación del centro también perderá protagonismo en la comisión de selección del director. La LOE establece que el proceso de selección del director tendrá como objetivo escoger a los candidatos más idóneos y que tengan más apoyo de la comunidad educativa –aspecto que la LOMCE eliminará, junto con la prioridad de los candidatos del centro–, y sustituye el requisito de la experiencia previa por la presentación de un proyecto de dirección. Además, en la selección tendrán prioridad las candidaturas del centro, y en la comisión tendrán mayoría los representantes del centro. La LOMCE consolida el carácter profesional de la función directiva, y limita la participación de los representantes del centro en la comisión de selección del director a un máximo del 50%.

Libertad

La libertad se ha concebido en el sistema educativo español fundamentalmente como libertad de enseñanza, y se ha articulado en torno a tres nociones: libertad de creación de centros docentes, libertad de cátedra y libertad de elección (Puelles Benítez, 2006). Estos tres tipos de libertad estaban recogidos en la LODE; con el tiempo la libertad de creación de centros se consolidaría, la libertad de cátedra perdería presencia en las regulaciones educativas⁷, siendo la libertad de elección la más controvertida. Esta última se ha entendido generalmente limitada a dos aspectos: la formación moral o religiosa de acuerdo a las convicciones de las familias, y la titularidad pública o privada de los centros (Villamor, 2007a).

La LODE llevó a cabo una regulación relativamente extensa de la libertad de enseñanza, conforme a una triple acepción: libertad de creación y dirección de centros docentes privados, libertad de elección para los padres; libertad de cátedra para el profesorado y de conciencia para padres y alumnado. La libertad de elección de centro se desarrolla en el marco de la Constitución,

⁷ Si bien está recogida en la Constitución española, en la sección relativa a los derechos fundamentales y las libertades públicas (artículo 20).

que reconoce el derecho de los padres a elegir la educación moral y religiosa acorde con sus creencias; en la LODE se concreta en el derecho de los padres a elegir centro docente tanto público como distinto de los creados por los poderes públicos, y a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Para garantizar esta libertad de elección, así como el derecho a la educación mediante el acceso a la educación y su gratuidad, la ley creó los conciertos educativos, mediante los cuales los centros privados pueden recibir financiación pública. Como complemento, para equilibrar el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, mediante Real Decreto (R.D. 2375/1985) se establecieron y baremaron los criterios para la asignación de plazas en el caso de que la demanda de los centros supere la oferta⁸. Este primer Real Decreto se modificó por otro aprobado en 1993, que revisaba los criterios para la admisión en centros públicos, y creaba además la adscripción entre centros de educación primaria y educación secundaria. La adscripción entre centros implicaba que las familias que lo desearan podrían acceder directamente al centro de educación secundaria adscrito al de primaria en el que sus hijos habían cursado los estudios, sin tener que pasar por un nuevo proceso de admisión.

Antes de la elaboración de la LOCE, el PP aprobó en 1997 un Real Decreto que regulaba lo que denominaba elección de centro (R.D. 366/1997), frente a la denominación de admisión de centro que se había empleado hasta el momento (Villamor, 2007a). El Real Decreto tenía por objetivo ampliar las posibilidades de elección de las familias, mediante la ampliación de las zonas de admisión y el establecimiento de adscripciones múltiples. La LOCE elevó la libertad de elección a derecho de los padres, sustituyendo la referencia al derecho a la educación y la libertad de enseñanza, por el derecho a la educación y la libertad de elección de centro. La LOE mantiene el reconocimiento de la libertad de elección de centro, si bien, en lo referente a la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados, la iguala al derecho a la educación y el acceso en condiciones de igualdad. La LOMCE eleva la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación y el centro para sus hijos como principio rector del sistema educativo, y recupera las especificidades recogidas en la LOCE para los centros de especialización curricular. Además, establece que no constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciada por sexo.

En síntesis (ver tabla 2), temas como el ajuste al marco internacional, la evaluación externa de los centros, la libertad de elección y la profesionalización de la función directiva han ido adquiriendo un progresivo reconocimiento en todas las leyes educativas, al margen del partido político en el gobierno. Sin embargo, el partido político ha determinado el enfoque que se ha dado a estos temas, como el fomento de la evaluación interna de los centros o de las evaluaciones externas y la publicación de sus resultados, la elevación de la libertad de elección a principio rector del sistema educativo o su equiparación con el derecho a la educación, o el mayor peso de la acreditación externa a través de la realización de cursos de formación o a la elaboración de un proyecto propio de dirección en el caso de los requisitos para el acceso a la función directiva. Por tanto, aunque se tratan los mismos temas, no se abordan con los mismos enfoques. Tema diferente es el de la participación, que se ha promovido en las leyes elaboradas por el PSOE⁹ –aunque esta promoción se haya

⁸ Los criterios y su peso en la baremación han sido objeto de modificación en las leyes posteriores. Para un análisis detallado de los cambios llevados a cabo en relación con los criterios de admisión en centros sostenidos con fondos públicos y el peso otorgado a cada uno de ellos, ver Olmedo, 2008.

⁹ La composición de los Consejos Escolares ha recibido críticas por otorgar un mayor peso a la representación del profesorado frente al resto de miembros de la comunidad educativa, lo que se ha considerado como una limitación de la participación de otros agentes. Para ampliar estas críticas, ver Fernández Enguita, 1992.

Tabla 2

Síntesis de la evolución de la autonomía, la participación y la libertad en el sistema educativo español

	Autonomía	Participación	Libertad
LODE	Posibilidad de introducir materias optativas y adaptar programas a las características de los centros.	Órganos de gobierno: Unipersonales (director, jefe de estudios y secretario) y Colegiados: Claustro y Consejo Escolar.	Libertad: de creación y dirección de centros docentes privados; de elección de centro para los padres; de cátedra por parte del profesorado; y de conciencia de padres y alumnos. Derecho de los padres a elegir centro docente tanto público como distinto de los creados por los poderes públicos. Creación de conciertos educativos.
LOGSE	Autonomía pedagógica de los centros para desarrollar y completar el currículo.		
LOPEG	Autonomía de gestión y pedagógica y económica.		
LOCE	Autonomía curricular: creación de los centros de especialización curricular. Autonomía de gestión, pedagógica y organizativa.	Dos tipos de órganos: de gobierno (unipersonales: director, jefe de estudios y secretario-); y de participación en el control y gestión de los centros (colegiados: Consejo Escolar y Claustro de profesores).	Eleva la libertad de elección a derecho de los padres. Sustituye la referencia al derecho a la educación y la libertad de enseñanza, por el derecho a la educación y la libertad de elección de centro.
LOE	Autonomía pedagógica, de organización y de gestión.	La participación en el gobierno de los centros se canaliza a través del Consejo Escolar, que, junto al Claustro, se eleva a órgano colegiado de gobierno, junto con los unipersonales.	Reconoce la libertad de elección, pero equiparada al derecho a la educación y el acceso en condiciones de igualdad.
LOMCE	Acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes: basadas en el refuerzo de la autonomía y la potenciación de la función directiva.	Restaura la distinción entre órganos de gobierno y los órganos de control y gestión de los centros de la LOCE.	Eleva la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación y el centro para sus hijos a principios rectores del sistema educativo.

Fuente: elaboración propia.

considerado limitada, –, mientras se ha restringido en las aprobadas por el PP. El sistema educativo español se ha considerado tradicionalmente como un sistema relativamente equitativo y democrático, si bien la reforma de la LOMCE se considera un punto de inflexión en esta trayectoria (Fernández-González, 2016; Monarca, Fernández-González & Sandoval, 2015; Viñao, 2016).

El periodo de las políticas que se analiza en el siguiente apartado transcurre desde la aprobación de la LOCE, su posterior derogación a través de la LOE, y la aprobación de la LOMCE. El relato de las medidas implantadas en la Comunidad de Madrid mostrará que algunas de ellas se han llevado a cabo en concordancia con la LOCE, incluso tras su derogación, si bien otras fueron más allá de las reformas contempladas en esta normativa. También mostrará cómo las políticas aplicadas en Madrid se corresponden con la reforma introducida por la LOMCE, cuyas principales características se han descrito en las páginas precedentes.

La Reforma del Sistema Educativo Madrileño

La presidencia de la Comunidad de Madrid ha estado en manos del Partido Popular desde 1995. Sin embargo, en los primeros años del siglo XXI tres acontecimientos hicieron de esta Comunidad una región pionera en la implantación de una reforma global en el sistema educativo, reforma que estaría caracterizada por la implantación de los paquetes de medidas recomendados por los organismos internacionales. El primero de esos acontecimientos remite a la finalización en el año 2000 del proceso de descentralización en España, por el cual se transfirieron competencias, entre ellas las educativas, a las Comunidades Autónomas. Aunque existen algunas diferencias en las competencias de que dispone cada Comunidad Autónoma, en general todas poseen en la actualidad competencia para, entre otras actuaciones, desarrollar la normativa aprobada por el Estado, gestionar el servicio público educativo y aprobar el currículo de los distintos niveles educativos siempre que se incluyan las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado (Bonafant, Rambla, Calderón & Pros, 2005). El segundo acontecimiento se refiere a la aprobación, en el nivel nacional, de la LOCE, que se produjo, como se ha descrito en el apartado anterior, en el año 2002. El tercer acontecimiento tuvo lugar en 2003, año en el que Esperanza Aguirre fue investida presidenta de la Comunidad de Madrid. Aguirre era un miembro destacado del Partido Popular, como se refleja en su previo desempeño de puestos en el nivel nacional, como Ministra de Educación y Cultura –entre 1996 y 1999– y Presidenta del Senado –entre 1999 y 2002–. Dentro de las dos corrientes ideológicas que conforman el PP, Aguirre pertenece a la rama más proclive al neoliberalismo, teniendo como referencia e influencia manifiesta las políticas llevadas a cabo en Reino Unido por políticos como Churchill y Thatcher¹⁰ (Puelles Benítez, 2005).

La transferencia de las competencias educativas a las Comunidades Autónomas ha permitido la implantación de mecanismos de la Nueva Gestión Pública y privatización en distintas regiones, como pruebas de evaluación estandarizada e incentivos económicos a la docencia en Andalucía (Luengo & Saura, 2012), o la promoción de la autonomía acompañada de la rendición de cuentas y la profesionalización y fortalecimiento de la dirección en Cataluña (Verger, Curran & Parcerisa, 2015). Sin embargo, como se detallará a continuación, las políticas desarrolladas en la Comunidad de Madrid en los años transcurridos entre 2003 y 2015 responderán a una intención de reforma global, sistemática y planificada, del sistema educativo regional, frente a la mera implantación de medidas puntuales o aisladas. Este proceso de reforma se ha llevado a cabo de forma paulatina y progresiva; sin embargo, a efectos de su sistematización, se divide su presentación en dos fases: una primera, protagonizada por la rendición de cuentas mediante la introducción de pruebas estandarizadas y la

¹⁰ A modo de ejemplo, puede consultarse la valoración de la figura de Margaret Thatcher que Aguirre hizo a su muerte en 2013, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LdcMLk6MnEk>

consecuente centralización del currículum, y una segunda fase, caracterizada por la autonomía y la libertad de elección de centro.

Tabla 3

Periodos políticos en la Comunidad de Madrid

Periodo	Presidente de la Comunidad de Madrid	Consejero de Educación
Noviembre 2003-junio 2007	Esperanza Aguirre	Luis Peral
Junio 2007-junio 2011	Esperanza Aguirre	Lucía Figar
Junio 2011-septiembre 2012	Esperanza Aguirre	Lucía Figar
Septiembre 2012-junio 2015	Ignacio González González	Lucía Figar

Fuente: elaboración propia.

Rendición de Cuentas y Centralización del Currículum

Durante el discurso de investidura como presidenta de la Comunidad de Madrid en el año 2003, Aguirre presentó las principales líneas de actuación que seguiría su gobierno. En lo relativo a la educación, Aguirre anunció dos líneas de acción principales: la implementación de una prueba estandarizada al finalizar la etapa de Educación Primaria, y la libertad de elección de centro. La nueva presidenta justificó la prueba estandarizada amparándose en dos tipos de justificaciones: legislativa y pedagógica. En lo que respecta a la justificación legislativa, es necesario recordar que la legislación vigente en ese momento era la LOCE –que estuvo vigente entre 2002 y 2006– y que ésta introducía la realización de pruebas estandarizadas de diagnóstico. En cuanto a la justificación pedagógica, Aguirre aseguró que la prueba permitiría a los estudiantes, el profesorado, las familias y la administración educativa comprobar si los conocimientos del alumnado coincidían con los fines establecidos por la legislación, por un lado, y que el examen aportaría transparencia al sistema educativo madrileño, por otro. La referencia a la transparencia hacía alusión a la oposición al modelo educativo y las políticas educativas del PSOE, que los miembros del gobierno de Esperanza Aguirre consideraban que socavaban la excelencia educativa, la meritocracia y la competencia¹¹, debido a lo que caracterizaban como un carácter *comprensivo y oscurantista*¹², su *sectarismo y demagogia*¹³ y su *fundamentalismo igualitario*¹⁴. Por ello, las políticas educativas desarrolladas por el PP de Madrid durante los años siguientes irían dirigidas a erradicar “de la educación madrileña todos esos principios que las leyes socialistas han introducido”¹⁵.

En 2005 el Consejero de Educación, Luis Peral (ver tabla 2), anunció la introducción efectiva de la prueba que Aguirre había anunciado anteriormente. Al finalizar ese curso escolar, todo el

¹¹ Afirmación de Esperanza Aguirre de 2011. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=Gm90I11XgTU>

¹² Valoración de Luis Peral recogida en el Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, nº 492, VII legislatura, 22 de junio de 2005, p. 14169.

¹³ Afirmación de Alicia Delibes de 2005, quien en aquel momento desempeñaba el cargo de Directora General de Ordenación Académica. Disponible en:

http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130520175545en-nombre-de-la-equidad-no-se-puede-extender-la-ignorancia.pdf

¹⁴ Valoración de Lucía Figar de 2011. Disponible en:

<http://www.madridiario.es/noticia/200964/madrid/criticas-y-apoyos-a-la-excelencia-de-aguirre.html>

¹⁵ Afirmado por Esperanza Aguirre en 2010. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=i2y9RinNb40>

alumnado del último curso de Educación Primaria realizaría la prueba estandarizada que se denominó *Conocimientos y Destrezas Indispensables* –en adelante CDI–. La necesidad de esta prueba se justificó atendiendo a dos fuentes: por un lado, los resultados de los estudiantes españoles en PISA¹⁶; por otro, los resultados académicos recogidos por el servicio de Inspección Educativa de Madrid para el curso 2003-2004¹⁷. Para las autoridades educativas madrileñas, estos datos mostraban dos aspectos importantes: primero, el fallo de las políticas educativas implementadas a nivel nacional; segundo, que un porcentaje significativo del alumnado comenzaba la educación secundaria sin los conocimientos básicos en las áreas instrumentales necesarios para cursar con éxito esta etapa.

Un aspecto que llama la atención es que, si bien todos los agentes de la administración educativa compartían la interpretación de los datos como reflejo de la crisis del sistema educativo español, y reclamaban la necesidad de implementar medidas de transparencia y rendición de cuentas, en lo que respecta a los objetivos del test estandarizado que se iba a implementar, sus discursos eran contradictorios. El Consejero de Educación declaró que la prueba tendría un carácter diagnóstico, dado que sus resultados mostrarían el grado de cumplimiento de los conocimientos y competencias básicas al finalizar la etapa de Educación Primaria, y que se orientarían al desarrollo de un programa de prevención del fracaso escolar (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid 419, p. 12149). Sin embargo, inmediatamente después afirmó:

Con esta prueba, Señorías, no pretendemos evaluar el sistema educativo, tampoco queremos evaluar los centros, ni siquiera pretendemos evaluar si los alumnos han aplicado lo que deberían haber aprendido del currículo oficial. Queremos comprobar y conocer si el currículo actual les proporciona los conocimientos y las destrezas indispensables para iniciar la enseñanza Secundaria Obligatoria con garantías de éxito. (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid 419, p. 12149)

Esta afirmación apuntaba a la evaluación de la idoneidad del curriculum de Educación Primaria, y no de los resultados del alumnado. Un mes después, el Consejero identificó dos objetivos prioritarios del test (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid 492, pp. 14169-14170): remitir a las familias los resultados de sus hijos, finalidad que daría a la prueba un carácter meramente informativo; y la mejora de la calidad de la educación, para lo cual el diagnóstico del estado del sistema educativo era un primer paso imprescindible. Por otro lado, unos años más tarde, Alicia Delibes, Directora General de Ordenación Académica, la sección de la Consejería de Educación responsable del diseño del test, afirmó que el objetivo principal del test no era diagnóstico, sino de verificación del nivel adquirido por el alumnado (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid 865, p. 22569).

Las contradicciones y la falta de claridad y unanimidad sobre los objetivos del test, unidas a las medidas que se desarrollarían en los años siguientes, reflejan que la introducción de un test estandarizado era un objetivo en sí mismo y una medida orientada a otros fines distintos a los propiamente educativos. Si bien la finalidad del test era imprecisa, lo que el Consejero de Educación sí afirmó de forma contundente es que los resultados se harían públicos “de manera global, es decir, por porcentajes. No queremos realizar un comparativo entre centros, de tipos de centros, de áreas o

¹⁶ En las pruebas realizadas en el año 2000, los resultados de un 20% de los estudiantes españoles quedaron en el nivel 1 o por debajo en competencia lectora; en las pruebas del 2003, referidas a la competencia matemática, el porcentaje fue de un 23% (OCDE, 2003 y 2004).

¹⁷ Los resultados de este informe están recogidos en la normativa desarrollada para regular las pruebas; sin embargo, no se dispone de acceso público al informe original. Según los datos que constan en la normativa, un 6,6% del alumnado repetía uno de los últimos cursos de Educación Primaria, mientras un 16,1% suspendía la asignatura de Lengua Castellana y un 17,2% la de matemáticas.

zonas, serán globales, insisto, y se publicarán por porcentajes” (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid 419, p. 12149). Más adelante se comprobará la veracidad de esta afirmación.

En el marco de esta indefinición en relación con los objetivos del test, la Consejería elaboró y promulgó durante el curso académico 2004-2005 la legislación que debía regular el desarrollo y la aplicación de las pruebas CDI. Dicha legislación afirmaba que el test tenía una finalidad doble: por un lado, medir el nivel de logro de los conocimientos y destrezas indispensables del alumnado; por otro, (a) servir de ayuda a las autoridades educativas para guiar al profesorado hacia la identificación de los conocimientos y capacidades básicas, (b) informar a las familias del nivel de logro de sus hijos e hijas, y (c) servir a los centros educativos y a las administraciones educativas como referencia para la implementación de planes de mejora (Orden 5420-01/2005). Para que el diagnóstico del sistema educativo madrileño fuese fiel, la Consejería de Educación juzgó que el test debía ser externo, estandarizado y censal.

Las pruebas CDI se realizaron por primera vez en junio de 2005. Desde entonces, las pruebas se han realizado anualmente al finalizar la etapa de Educación Primaria, y en 2009 se extendieron al tercer curso de Educación Secundaria –hasta el curso 2015-2016, año en el que las pruebas CDI se sustituyeron por las pruebas estandarizadas recogidas en la LOMCE–. El test era obligatorio para todos los centros educativos, independientemente de su titularidad, y no tenía consecuencias académicas para el alumnado ni había una nota de corte, ni para el alumnado ni para los centros educativos.

Los resultados del test realizado en 2005 fueron interpretados por la Consejería de Educación como débiles y condujeron al *Plan General de Mejora de las Destrezas Indispensables*, diseñado para los cursos 2005-2006 y 2006-2007. Este *Plan* contemplaba, entre otras, medidas que debían llevarse a cabo por la Consejería de Educación: publicación de los estándares en Lengua Castellana y Matemáticas (ver Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Dirección General de Ordenación Académica); creación de una página web con recursos didácticos para el profesorado¹⁸; realización de un test diagnóstico al finalizar el cuarto curso de Educación Primaria y el segundo curso de Educación Secundaria; y realización anual de las pruebas CDI al finalizar la etapa de Educación Primaria. Cuando el último curso académico incluido en el *Plan* hubo finalizado, no se realizó por parte de la administración educativa ningún otro plan de refuerzo o mejora directamente vinculado con los resultados del test, con excepción de medidas dirigidas a la formación del profesorado y a la creación de recursos didácticos orientados a los conocimientos y destrezas indispensables (ver Consejo Escolar de Madrid, 2009, p. 155 y siguientes). Estas medidas muestran una clara orientación hacia los resultados, tanto mediante el propio test estandarizado, como mediante las acciones dirigidas a la formación del profesorado, pues la formación y los recursos didácticos se limitan y orientan a la preparación del test, generando una concepción de la docencia orientada a los resultados (Volante, 2004) y del aprendizaje orientado al conocimiento declarado de los contenidos disciplinares (Jones, 2004).

A pesar de la afirmación rotunda del Consejero en relación con los resultados de la prueba, en 2005 la Consejería de Educación hizo públicos los resultados mediante un ranking de centros. La reacción de la comunidad educativa forzó al Consejero de Educación a comprometerse a no volver a publicar los resultados en forma de ranking (El Mundo, 16 de junio de 2006). Debe recordarse, además, que en 2006 se aprobó la LOE, que prohibía de forma explícita la utilización de los resultados para la elaboración de rankings de centros. Desde 2009, además de las preguntas referidas a los conocimientos y destrezas indispensables, la prueba incluye algunas preguntas generales sobre las características del alumnado y su contexto y sobre rasgos familiares –edad del alumno o alumna,

¹⁸ Se puede consultar en: <http://www.educa2.madrid.org/web/cdi/inicio>

país de nacimiento, nivel educativo de los padres, ocupación de los padres, composición del hogar del estudiante y edad de inicio de la escolarización—. Sin embargo, la publicación de los datos nunca ha recogido esta información, limitándose a los resultados académicos.

Autonomía y Libertad de Elección

En las elecciones autonómicas de 2007 Esperanza Aguirre obtuvo nuevamente la presidencia de la Comunidad de Madrid, y Lucía Figar se convirtió en la Consejera de Educación (ver tabla 2). Durante el discurso de investidura, Esperanza Aguirre trazó las principales líneas de actuación de su gobierno durante la legislatura que comenzaba. En materia educativa, Aguirre anunció que su gobierno iba a abogar por la transparencia —como ya había anunciado en la legislatura anterior—, a la cual añadió responsabilidad:

En la pasada Legislatura implantamos una prueba de conocimientos al final de la enseñanza primaria, sin otro propósito que conocer el grado de aprendizaje. [...] Pero creo que tenemos que dar un paso más: para que los ciudadanos madrileños conozcan el rendimiento de nuestro sistema educativo, el Gobierno se compromete a que, anualmente, el Consejero de Educación entregue a la Cámara los resultados de las pruebas de primaria y secundaria para que sean conocidos y debatidos por los representantes de los madrileños; es decir, que nuestra política estará dirigida por los principios de transparencia y responsabilidad; transparencia en los resultados de la política educativa, y responsabilidad ante la Asamblea de quienes somos sus gestores. (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, 2, p. 36)

En el discurso de Aguirre la transparencia se definía como rendición de cuentas, mientras la responsabilidad aludía a las autoridades educativas como gestoras de la educación. Al igual que había hecho en 2003, inmediatamente después Aguirre defendió la importancia de promover la libertad de elección de centro, con el fin de respetar el derecho de los padres a elegir, y anunció que su gobierno iba a poner fin al mapa escolar, con el objetivo de que los padres pudieran elegir cualquier colegio de la red madrileña de centros educativos (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, 2, p. 60). La presidenta destacó la necesidad de la diversidad para la promoción de la elección, por lo que afirmó que su gobierno iba a promover la autonomía de los centros educativos.

La conexión entre la transparencia y la libertad de elección, que habían sido mencionadas conjuntamente en los discursos de investidura del 2003 y el 2007, se haría clara y explícita en su tercer discurso de investidura, en 2011, año en el que Aguirre obtuvo por tercera vez la presidencia de la Comunidad de Madrid. Dicha conexión cambiaría además el significado de la responsabilidad a la que Aguirre aludió en 2007: la libertad de elección de centro era un objetivo político, y no educativo, de Aguirre, quien durante sus años de gobierno lo aplicó no sólo en el ámbito educativo, sino también en otras esferas, como por ejemplo la sanidad. Aguirre siempre ha defendido abiertamente la tradición neoliberal, basada en “la fe en la libertad y la responsabilidad de los ciudadanos” (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, 2, p. 56), tal y como afirmó en su discurso de investidura en 2011:

Nosotros creemos que los ciudadanos siempre conocen mucho mejor sus necesidades que cualquier burócrata o cualquier político que lo planifique desde un despacho [...]. Por lo tanto, siempre vamos a procurar que los ciudadanos puedan ejercer su libertad en toda su plenitud: libertad para elegir médico, enfermera, hospital; libertad para elegir colegio y tipo de educación que quieran para sus hijos; por poner dos ejemplos de materias en las que la defensa de la libertad mueve nuestra acción de Gobierno.

Esta defensa de la libertad y su puesta en práctica en distintos ámbitos de la sociedad, y no sólo en el educativo, revela que las políticas educativas implementadas no respondían a la intención de dar respuesta a necesidades y falencias del sistema educativo, sino que, al contrario, el ámbito educativo se concibió como el idóneo para poner en práctica las medidas vinculadas con el enfoque ideológico de los agentes políticos. En el caso de Madrid, un enfoque neoliberal basado en la desregulación y la introducción de mecanismos de mercado, tal y como quedaba evidenciado no sólo en los discursos de Aguirre, sino también de la Consejera de educación a partir de la segunda legislatura, Lucía Figar, quien aludía a los beneficios de la libertad para la mejora de la calidad de la educación mediante la introducción de competencia entre los centros educativos:

Las familias están atrapadas en su barrio, y no sabemos si acaban yendo a determinados centros por obligación, porque no tienen otra opción. Eso obligará a los centros poco demandados a ponerse las pilas. Todo esto mejora la libertad de elección, la igualdad de oportunidades y también mejora la calidad, porque introduce mayor competencia entre centros educativos y eso normalmente hace que suba el nivel.¹⁹

La publicación de los resultados de los centros educativos en las pruebas estandarizadas se convertiría en una herramienta clave para el desarrollo de la libertad de elección de centro²⁰. Tras la polémica suscitada por la publicación de los resultados en forma de ranking en 2005, en los años siguientes la Consejería de Educación publicó, mediante un comunicado de prensa propio y en los medios de comunicación, los resultados de las pruebas estandarizadas por centro educativo, si bien en estos casos los centros educativos no estaban ordenados por puntuación, sino alfabéticamente por municipios –recordemos la prohibición explícita de la LOE–. En 2011 la Consejería hizo públicos los resultados desde 2008, y anunció que, desde ese momento en adelante, publicaría los resultados anualmente (Comunidad de Madrid, 26 de diciembre de 2011), arguyendo que las pruebas estandarizadas permitían a las autoridades educativas y a los centros implementar medidas de apoyo para el alumnado con bajos resultados.

El discurso de la presidenta sobre la autonomía de los centros se hizo efectivo con el *Decreto de Autonomía* aprobado en 2011 (Decreto 12/2011) –recordemos que en este momento la ley nacional vigente era la LOE, habiendo sido ya derogada la LOCE, que había sido el marco normativo empleado por el gobierno de Madrid para implementar las reformas–, el cual permitía a los centros educativos ejercer su autonomía en la modificación del horario escolar, la adaptación del currículum, las metodologías o la lengua de enseñanza, con el objetivo de desarrollar un proyecto educativo propio. Este *Decreto* fue modificado y ampliado en 2014 (Orden 3814/2014) –año en el que la LOMCE ya había sido aprobada–. El tipo de autonomía promovido en estas normativas es, sin embargo, limitado y controlado (Eurydice, 2007). El campo de actuación de los centros educativos se limita a aspectos organizacionales y curriculares, y requiere en todo caso de la aprobación de las autoridades educativas. Sólo hay una excepción: los programas de especialización curricular ofrecidos por la Consejería de Educación. La Consejería de Educación de Madrid ofrece programas de especialización curricular como los Institutos de Innovación Tecnológica, Institutos para la promoción de la actividad física y el deporte, el Programa de Excelencia en Bachillerato, y el

¹⁹ Este extracto pertenece a una entrevista invitada por el programa televisivo de debate político “El círculo” en 2011. La entrevista completa puede encontrarse en: <http://www.telemadrid.es/?q=programas/elcirculo-primera-hora/lucia-figar-en-el-circulo-1>

²⁰ Aunque la rendición de cuentas y la libertad de elección son medidas independientes, en los últimos años han sido objeto de conexión y unión, especialmente a través del programa *No Child Left Behind* (ver Betebenner, Howe & Foster, 2005).

Programa Bilingüe, siendo este último el más extendido. Estos programas cuentan con una financiación extra que proporciona a los centros educativos un pequeño margen presupuestario.

Pero la gestión no puede considerarse en ningún caso basada en los propios centros, sino en las autoridades educativas, ya que cualquier actuación que los centros o el profesorado quieran desarrollar en el marco de la autonomía requiere la aprobación de la administración. Estas medidas han llevado, contrariamente a la autonomía promovida en los discursos de los agentes políticos, a uniformizar la oferta educativa de los centros de Madrid, que se han acogido mayoritariamente a los programas ofrecidos por la Consejería, sobre todo al Programa Bilingüe, bien sea por el extra presupuestario que reciben, bien por considerar que la ausencia de esos programas les resta opciones de ser elegidos por las familias en la competencia con otros centros (ver Prieto & Villamor, 2012).

Aunque la implantación de estos programas es voluntaria para los centros —a excepción de los centros de nueva creación, que en la Comunidad de Madrid se crean directamente como centros bilingües—, otra medida para fomentar la acogida de los mismos por parte del profesorado ha sido la introducción de complementos de productividad para el profesorado participante en planes y programas educativos puestos en marcha por la Consejería de Educación, entre los que se encuentran el Programa Bilingüe en todas las etapas y modalidades, los centros de especialización curricular como los de Innovación Tecnológica o los Institutos promotores de la actividad física y el deporte en Educación Secundaria, o el Programa de Excelencia en Bachillerato (Orden de 3 de febrero de 2014, de la Consejería de Economía y Hacienda).

Encontramos una nueva contradicción entre los discursos y las medidas llevadas a cabo por los agentes políticos en lo que respecta a la responsabilidad, que Aguirre atribuía en su discurso a las autoridades educativas. Las medidas llevadas a cabo por la administración educativa madrileña han contribuido a señalar a los centros educativos como los únicos y últimos responsables de la calidad de la educación que proveen. Esta identificación se ha construido a través de varias actuaciones: en primer lugar, los resultados de las pruebas CDI que se publican sólo recogen las puntuaciones obtenidas por el alumnado, sin incluir los datos referidos a las condiciones individuales, y se agrupan por centros, sin incluir datos complementarios sobre el contexto geográfico de los centros, el perfil de la población a la que atienden, los recursos con los que cuentan, etc.; en segundo lugar, la única medida que se desarrolla desde la finalización del *Plan General de Mejora de las Destrezas Indispensables* en 2007, es que aquellos centros que obtienen resultados por debajo de la media de la Comunidad de Madrid, deben diseñar e implementar un plan de mejora basado en el análisis de las causas del bajo rendimiento y el refuerzo o corrección de los procesos organizativos o didácticos, supervisado por el servicio de Inspección Educativa (Dirección General de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación, 2016), aunque no se prevé ninguna consecuencia ni para los centros que cumplan con los objetivos establecidos en dicho plan, ni para los que no lo hagan. Ambas actuaciones han contribuido a construir un imaginario en el que se identifica a los centros educativos y su profesorado como responsables de los resultados académicos del alumnado y de la calidad de la educación que ofrecen, a pesar de la restringida capacidad de actuación con la que cuentan.

La autonomía de los centros se ha visto restringida también por otras medidas tomadas por la administración educativa madrileña. En el marco de la LOCE, que, como se ha descrito en el apartado anterior, abogaba por un modelo de profesionalización de la dirección, la Consejería de Educación de Madrid promulgó en 2004 un *Decreto de selección, nombramiento y cese de directores* (Decreto 63/2004), desarrollado en el marco de la LOCE, pero que permaneció vigente tras su derogación.

Este *Decreto* introdujo dos cambios fundamentales: la introducción de incentivos económicos a la dirección, medida que según la legislación tenía como finalidad reconocer la responsabilidad y el compromiso que acarrea la dirección de un centro educativo; y la modificación de la composición de la comisión de selección de directores, compuesta ahora mayoritariamente por representantes de la Administración, en detrimento de la representación del centro, proporción acorde con la novedad

recogida en la LOCE, que elevaba al director a representante de la Administración y no del centro. El *Decreto* de dirección de Madrid siguió vigente una vez derogada la LOCE, contradiciendo las premisas introducidas por la LOE, según las cuales dos tercios de la comisión de selección debían corresponder a representantes del centro. El nuevo modelo permitió a las autoridades educativas madrileñas elegir a los directores que habían sido propuestos por ellos mismos, en detrimento de los propuestos por los centros educativos (Bolívar, 2013). Por otro lado, el control de la autonomía de los centros se ha desarrollado también mediante la modificación de las actuaciones del Servicio de Inspección, que en los últimos años ha visto aumentadas sus funciones de monitorización, en detrimento de sus funciones de apoyo a los centros educativos, tal y como se refleja en los planes anuales de actuación de la Inspección Educativa madrileña²¹.

En lo que refiere a la segunda línea de actuación anunciada por la presidenta de la Comunidad de Madrid al inicio de la segunda y la tercera legislaturas, la libertad de elección de centro, en 2013 se instauraron dos principales medidas: la aprobación de un *Decreto de libertad de elección de centro* (Decreto 29/2013) y la creación de una página web que compilaba información básica sobre todos los centros educativos de la región²². La relación directa entre estas medidas se encuentra en el preámbulo del *Decreto de libertad de elección*, en el que se señala la falta de información objetiva y comprensible sobre los centros educativos como un obstáculo para el ejercicio del derecho a elegir. Llegados a este punto consideramos importante señalar el cambio de discurso de la administración educativa madrileña: mientras durante la primera legislatura –del 2003 al 2007– la falta de información sobre los resultados del alumnado se interpretaba como un obstáculo para la mejora de la calidad del sistema educativo, durante la segunda y la tercera legislatura, el objetivo de la publicación de los resultados académicos no era la mejora de la calidad, sino el derecho a la elección, considerado éste como un componente de la calidad en sí mismo. El cambio en el discurso, unido a la imprecisión en los objetivos que acompañó a la introducción de las pruebas estandarizadas en 2005 y la ausencia de planes o apoyos para la mejora de los resultados, y junto con el hecho de que la libertad de elección estuviese presente en los discursos de los agentes educativos desde el comienzo del gobierno de Esperanza Aguirre, todo ello indica que la intención que se encontraba detrás de las pruebas CDI no era la mejora de los conocimientos del alumnado o de sus resultados, ni el diagnóstico del sistema educativo madrileño, sino la introducción de un indicador de la calidad de los centros educativos.

Entre los principios que debían regir la libertad de elección de centro, el *Decreto* resalta la transparencia, entendida como la responsabilidad de la Consejería de Educación y de los centros educativos de proveer la información necesaria para permitir a los padres realizar una elección responsable. La normativa señala a la Consejería de Educación como la responsable de hacer pública información relevante y accesible sobre todos los centros educativos financiados con fondos públicos de la región –es decir, centros públicos y concertados–, entre la cual se debe encontrar información relativa a los resultados de las pruebas externas. Para la difusión de esta información, la Consejería de Educación creó en 2011 un buscador de centros educativos que ofrece información sobre los centros educativos organizada en tres secciones: información general –referida a la titularidad, las etapas educativas que ofrece el centro, e información complementaria sobre la jornada escolar, los servicios que ofrece el centro, así como los programas específicos que posee–, datos estadísticos –como el número de solicitudes recibidas y admitidas durante el periodo de admisión–

²¹ Ver, por ejemplo: https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2016/08/12/BOCM-20160812-9.PDF

²² El buscador de centros se puede encontrar en: http://www.madrid.org/wpad_pub/run/j/MostrarConsultaGeneral.icm

y resultados académicos. Un aspecto importante en lo que refiere a los programas específicos de los centros, que son un elemento clave de su oferta educativa, es que el buscador sólo ofrece información sobre los programas promovidos por la administración educativa, no apareciendo la información de los centros que han promovido programas o actuaciones propios, información que sería esencial si lo que se quiere es mostrar la diversidad de los centros educativos –aspecto que, según queda recogido en los discursos de los agentes políticos, sería esencial para hacer efectiva la libertad de elección de centro– (Prieto & Villamor, 2016) . En lo que refiere a los resultados académicos, actualmente el buscador muestra exclusivamente los resultados de las pruebas estandarizadas –las pruebas CDI hasta 2015 y las pruebas LOMCE en 2016, y las pruebas de inglés para los centros bilingües–.

El *Decreto de libertad de elección* establecía que, para salvaguardar el ejercicio efectivo del derecho a la educación, los centros de educación primaria y educación secundaria estarían adscritos mediante un sistema de adscripción múltiple –es decir, que el haber cursado la etapa de Educación Primaria en un centro no daría prioridad a la hora de solicitar plaza en un centro de secundaria–. Sin embargo, en el caso de los centros bilingües, la Consejería de Educación ha establecido un sistema de adscripción única o preferente, lo que significa que el alumnado que curse la etapa de Educación Primaria en un centro bilingüe, tiene prioridad en el acceso al centro de Educación Secundaria que tenga adscrito por adscripción única²³. Así, la propia Consejería contradice las medidas anunciadas para promover la elección de centro, y favorece al alumnado de las enseñanzas bilingües –programa que, recordemos, ha sido creado por la propia Consejería de Educación, y que ésta presenta como una de sus principales aportaciones al sistema educativo madrileño–, frente al resto de alumnado.

Los resultados del alumnado madrileño en las últimas ediciones de evaluaciones internacionales como PISA o TIMSS han sido empleados por las autoridades educativas madrileñas como evidencias de la calidad y la excelencia del sistema educativo madrileño, y de la efectividad de las políticas desarrolladas en esta Comunidad desde 2005 (Comunidad de Madrid, 9 de diciembre de 2010). PISA también ha sido utilizado para legitimar las pruebas estandarizadas, argumentando que la mayoría de los países de la OCDE llevan a cabo este tipo de pruebas, y añadiendo que la mayoría de ellos hacen públicos los resultados. Además, la Comunidad de Madrid se ha amparado en el apoyo de la OCDE a la autonomía combinada con la rendición de cuentas para concebir las pruebas estandarizadas como una medida clave para mejorar el aprendizaje del alumnado (Comunidad de Madrid, 6 de diciembre de 2011).

Discusión

Con la instauración de la libertad de elección finaliza el programa de reformas implementadas por los agentes políticos en la Comunidad de Madrid, ya que, como se vislumbra a través del proceso de implantación seguido, la introducción de mecanismos de mercado para la regulación del sistema educativo era el objetivo inicial de dichas reformas y un fin en sí mismo, en lugar de un medio para la mejora de la calidad de la educación (Villamor, 2007b). Así, la reforma global del sistema educativo madrileño refleja la privatización de las políticas educativas, entendida

²³ Información disponible en:

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3D14.02+%28Infrestructuras%29+%28Modificada%29+INFORMACI%C3%93N+COLEGIOS+P%C3%93BLICOS+BILING%C3%93CES+E+INSTITUTOS+P%C3%93BLICOS+BILING%C3%93CES.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352846509734&ssbinary=true>

no sólo como la introducción de mecanismos de privatización, es decir, como políticas privatizadoras, sino también como políticas privatizadas (Lubienski, 2013), en la medida en que estas sirven a intereses privados, siendo estos, en el caso de Madrid, los propios agentes políticos, que han utilizado el sistema educativo para la implantación de su modelo político.

Ese modelo político se identifica, de acuerdo con los discursos de los agentes políticos, con la promoción de la autonomía de los centros, en aras de su especialización y diferenciación, y de la libertad de elección de las familias, con el fin de aumentar la competencia entre los centros. Sin embargo, las medidas aplicadas, lejos de promover la autonomía, se traducen en un mayor control del sistema educativo regional, en lo que Bridges y Jonathan (2003) han definido como “el mercado de Caperucita Roja” (p. 129), en el que se otorgan libertades ilusorias mientras se aumenta el control del sistema educativo, o lo que Ball (2003, p. 217) ha denominado como procesos de *re-regulación*, en lugar de la pretendida *des-regulación* a la que apelan. Libertades ilusorias que para los centros toman la forma de la autonomía institucional, y para las familias la de la libertad de elección de centro, nociones ambas que se estrechan y erosionan.

En lo que respecta a la autonomía, ésta se entiende como el control y la toma de decisiones del profesorado sobre los términos y contenidos de su trabajo, basado en su conocimiento y competencia profesional y en sus principios éticos (Mausethagen & Molstad, 2015). Sin embargo, la autonomía que se refiere en los discursos y medidas de los agentes políticos de la Comunidad de Madrid no es la autonomía profesional, sino la autonomía institucional. Este desplazamiento en la terminología indica una despersonalización de las acciones educativas, que se sitúan en las instituciones escolares y no en los agentes que las constituyen, y tiene como consecuencia la desprofesionalización del profesorado. Esta desprofesionalización se articula mediante la sustracción de decisiones centrales de la función docente como son, entre otras, el establecimiento de los objetivos, la selección de los contenidos curriculares y la identificación de los criterios e instrumentos de evaluación. En el caso de Madrid, la identificación de los contenidos y destrezas que se consideran indispensables, y que se miden a través de las pruebas estandarizadas, han sido definidos por la Consejería de Educación sin la consulta al profesorado. La capacidad de decisión sobre los contenidos curriculares no se entiende como una parte de la profesión docente, la cual queda relegada a un carácter técnico y de aplicación y puesta en práctica de las decisiones tomadas por otros agentes, en lo que se ha denominado la *proletarización del profesorado* (Rodríguez Martínez, 2014). El modelo de ser humano que se quiere formar se articula en el diseño del proceso de enseñanza-aprendizaje, esto es, en los fines que se pretende lograr, los principios sobre los que se asienta el modelo de educación, los contenidos a transmitir, los criterios según los cuales se van a evaluar los aprendizajes, etc. (Bridges & Jonathan, 2003; Wills & Sandholtz, 2009). Todos ellos conforman la acción educativa, y son por ello partes esenciales de la función docente. La sustracción de la capacidad de decisión sobre alguno de estos elementos se traduce en la devaluación de su juicio profesional y de la confianza en su competencia (Lundström, 2015; Rubin, 2011), descrédito que se refuerza con la elaboración y difusión de materiales y cursos de formación dirigidos a enseñarles cómo trabajar los contenidos mínimos del currículum. La orientación del proceso de enseñanza-aprendizaje hacia los resultados de las pruebas estandarizadas conlleva una triple reducción: de la enseñanza, que se orienta a los contenidos que son objeto de medición en los tests, generándose un proceso de *teaching to the test* (Volante, 2004); del currículum, que da más prioridad a las materias y contenidos que se evalúan en las pruebas; y del aprendizaje, en el que se prioriza la memorización para responder correctamente a las preguntas de las pruebas, en detrimento de capacidades como la indagación intelectual, la investigación y la experimentación, y de otros ámbitos del desarrollo como el social, motor, ético, etc. (Au, 2011; Crocco & Costigan, 2007; Gray, 2007; Hursh, 2008; Musoleno & White, 2010). Si bien de manera formal se reconoce al profesorado autonomía en la toma de

decisiones relativas a la metodología didáctica, esta es sólo una parte del proceso de enseñanza-aprendizaje, por lo que la autonomía que puede ejercer el profesorado es una autonomía *constreñida* (Wills & Sandholtz, 2009). Además, es necesario recordar que la Constitución Española reconoce la libertad de cátedra, que, como se ha señalado en la primera parte de este artículo, se entendió inicialmente aplicada a los niveles no universitarios del sistema educativo, aunque este reconocimiento desapareció posteriormente de las regulaciones educativas de carácter nacional.

Sin embargo, al mismo tiempo que se limita la capacidad de toma de decisión del profesorado con relación al proceso de enseñanza-aprendizaje, se aumenta su responsabilidad en el logro de lo que se define como educación de calidad, haciendo a los centros responsables de los resultados de las pruebas. Esta pérdida de control sobre aspectos centrales de la función docente se enfatiza con la reforma de la figura del director, que pasa de ser un representante del centro a ser un representante de la Administración, y cuyo contenido se orienta hacia un enfoque de gestión, en lugar de pedagógico. La autonomía del profesorado queda erosionada por la conversión de la figura de la inspección educativa en un órgano de supervisión y control. Finalmente, se refuerza con la promoción de los programas diseñados por las autoridades educativas, en detrimento de los proyectos que emanan del propio centro, que no reciben financiación ni reconocimiento —recordemos que estos proyectos no se muestran en la información sobre los centros que ofrece el buscador de centros diseñado para informar a las familias—, y que además necesitan de la autorización de las autoridades educativas. La difusión de materiales y cursos de formación, y la atribución de la responsabilidad por los resultados, responden a un modelo de *apoyo y presión* (Firestone, Monfils, Schorr, Hicks & Martínez, 2004), implementado para lograr la adhesión del profesorado a la agenda de la administración educativa, agenda en cuyo diseño, sin embargo, el profesorado no participa. Todas estas medidas responden a un modelo gerencial de gestión de los centros educativos, en contraposición a un modelo educativo basado en principios pedagógicos y caracterizado por la colaboración, la confianza y el reconocimiento de la competencia profesional (Day & Smethem, 2009).

En otro nivel de análisis y tomando como referencia los tipos de profesionalismo, organizacional y ocupacional, desarrollados por Evetts (2009), podría interpretarse además que pareciera que se asume fundamentalmente un profesionalismo organizacional (caracterizado por formas legales de autoridad, estructuras jerárquicas de toma de decisiones, procedimientos y prácticas estandarizadas, y por mecanismos de control externo y rendición de cuentas) frente a un profesionalismo docente ocupacional (que se caracteriza por la ética profesional, la autoridad pero no el control, la confianza y el juicio discrecional).

La libertad de elección es sólo una forma de libertad, y una concepción concreta de la misma aplicada al ámbito educativo. Como se ha visto en la primera parte de este artículo, la libertad como principio educativo puede entenderse como libertad de creación de centros, libertad de cátedra o libertad de conciencia, entre otras; por su parte, puede entenderse también como fin educativo, referido a la capacidad de los individuos para tomar decisiones autónomas, por ejemplo. La referencia a la libertad de elección es ya, por tanto, un estrechamiento de la consideración de la libertad en educación. Y es, también, una erosión, ya que el empleo de esta acepción de la libertad remite a una concepción economicista de la educación, en la que la libertad se entiende como un instrumento para la promoción de mecanismos de mercado (ver Sen, 1988). Pero, además, la noción de libertad empleada en el sistema educativo madrileño es una libertad estrechada desde dos dimensiones, interna y externa.

Desde una perspectiva interna, la libertad de elección requiere dos condiciones: diversidad y oportunidad (Dowding & van Hees, 2009). De acuerdo con el discurso sobre la competencia, las familias tendrían la oportunidad no sólo de elegir, sino de decidir sobre la oferta, en la medida en que con sus elecciones estarían promoviendo el desarrollo de los centros más demandados, así como

la extinción de los menos solicitados. Sin embargo, aun en el caso de que el sistema de oferta y demanda funcionase en la forma en la que se afirma, los centros y la propia Administración carecen de la capacidad de adaptarse a las demandas de las familias de forma inmediata. La oferta de plazas escolares es limitada y está condicionada por la dotación de recursos espaciales, materiales y humanos –aulas, profesorado, etc.–, por lo que es necesaria una previsión y una planificación que no pueden seguir el ritmo de la demanda cada curso escolar. Esto hace que la elección de centro sea un proceso de suma cero, en el que la elección se erige en un valor *posicional* (McCowan, 2015), es decir, que la obtención de la plaza deseada por una familia conlleva la negación o la limitación de la elección por parte de otra (Allen & Burgess, 2010). Todo ello hace que no pueda hablarse de aumento de la libertad de elección en general, sino de aumento de la libertad de elección para unos, en detrimento de otros. Esto supone una concepción estrechada de la libertad dado que se restringe a intereses individuales, ignorando que la libertad necesita de un contexto social justo para desarrollarse (Lubienski, 2013).

Ante esta situación, las familias deben elaborar una estrategia, ya que los centros de su preferencia pueden no ser en los que sus hijos tengan las mayores posibilidades de ser admitidos, y pueden correr el riesgo de ser derivados a los centros que dispongan de vacantes²⁴ y que éstos no respondan a las características que buscan. Además, siempre tendrán menos posibilidades de ser admitidos en centros más demandados, ya que recordemos que, según se ha indicado en el primer apartado de este artículo, los criterios para la admisión de alumnos se aplican sólo en los casos en los que la demanda supere a la oferta de plazas. Por todo ello, no son los centros, sino las familias, las que realmente compiten por los centros considerados por la mayoría de ellas como de mejor calidad; y en esta competencia, tienen más posibilidades quienes poseen los conocimientos y herramientas para moverse en el proceso de admisión. De esta forma se contradice uno de los principales argumentos empleados para defender la libertad de elección, como es la democratización y extensión de la libertad de elegir (Ben-Porath, 2009), y que ha sido empleado también por los agentes políticos de la Comunidad de Madrid.

En lo que respecta a la diversidad, la anunciada libertad de elección se limita de facto cuando la oferta de proyectos y programas en los centros se homogeniza y limita a los propuestos por la Administración educativa, ya que un presupuesto clave de la libertad de elección es la existencia real y efectiva de opciones entre las cuales elegir (Berends & Zotolla, 2009), y la existencia de opciones diferentes pero de igual valor (Lubienski, 2008).

Desde una perspectiva externa, es decir, institucional, la libertad de elección se concibe como sustituta de la participación de las familias, ya que se les otorga capacidad de decisión sobre el centro en el que quieren escolarizar a sus hijos, pero se limita la capacidad de toma de decisiones y de actuación de los órganos de representación de la comunidad educativa. De hecho, en la normativa que regula la admisión del alumnado en centros docentes de la Comunidad de Madrid, a la elección de las familias se la denomina participación (Orden 1240/2013, artículo 2), entendida como solicitud de plaza de un centro, consulta de los centros disponibles a través del portal de la Comunidad de Madrid, y consulta a los centros sobre el proyecto educativo, recursos y servicios, etc. De esta forma, no sólo se estrecha la libertad, sino que se erosiona la noción de participación, reducidas ambas a la elección entre una oferta preestablecida sobre la que no se tiene capacidad de decisión ni actuación. El discurso sobre la libertad de elección no necesariamente contribuye a aumentar las posibilidades de elección de las familias. Sin embargo, la construcción de preferencias de cara a una elección no es

²⁴ En Madrid las familias tienen la opción de elegir cuatro centros educativos. En el caso de que su hijo no sea admitido en ninguno de ellos, la solicitud pasa a los Servicios de Apoyo a la Escolarización, que informarán a las familias de los centros que dispongan de plazas vacantes una vez finalizado el proceso de admisión para todo el alumnado (Orden 1240/2013).

un proceso al margen del sistema y de las opciones que este ofrece, sino que se produce dentro de un sistema y sus posibilidades (Bell, 2008). Así, aunque el discurso sobre la libertad de elección en la Comunidad de Madrid no ha aumentado de forma definitiva la libertad de elección, sí ha promovido que las familias entiendan la educación escolar como un servicio dirigido a satisfacer sus intereses individuales (Kohn, 1998), como se refleja en el empleo de eslóganes como “Su educación la eliges tú”²⁵ (Villamor & Prieto, 2016). Tras estos discursos se encuentra la lógica de que el bien común se construye a través de intereses y preferencias individuales, por un lado, y de que la educación, como bien privado, concierne e interesa solamente a los padres de cada niño. Sin embargo, en el contexto de suma cero que constituye la elección de centro, los intereses personales pueden contradecir el bien común (Bridges & Jonathan, 2003; Lubienski, 2000), mediante, por ejemplo, elecciones en función de la clase social a la que atienden los centros y que tengan por consecuencia la concentración en las escuelas públicas del alumnado con más necesidades de apoyo (Bell, 2009). Así, la libertad de elección se estrecha a la elección individual entre opciones prefijadas, frente a la libertad como toma de decisiones relativa al modelo de educación y el tipo de centros educativos que se quiere para una comunidad, que anida en la concepción de la educación como un bien público y común y, por tanto, como interés, responsabilidad y derecho de todos (Brighouse, 1997; Lubienski, 2000).

El análisis de las políticas educativas implementadas en la Comunidad de Madrid en la última década revela que los discursos no se corresponden con las medidas llevadas a cabo: los discursos favorecen la autonomía de los centros y la libertad las familias, pero las medidas constriñen la capacidad de toma de decisiones del profesorado, aumentando su control, y estrechan la libertad a la elección entre opciones preestablecidas, erosionando las posibilidades de participación de las familias. Si bien la realización real de los principios de autonomía y participación no es el objetivo de la reforma, su efectividad radica en la creación de una retórica (Goldstein & Beutel, 2009) en la que los agentes políticos parecen responder a las demandas de la ciudadanía, y especialmente de la comunidad educativa, mientras esta cree contar con capacidad de decisión en la articulación del sistema educativo. Con ello se genera un contexto ético y político (Exley & Suissa, 2013) en el que la educación se impregna de los valores del mercado (Ball, 1997), y el juicio profesional, la toma de decisiones compartida y el bien común son sustituidos por la instrumentalización, la competencia y el interés individual.

Referencias

- Au, W. (2011). Teaching under the new Taylorism: high-stakes testing and the standardization of the 21st century curriculum. *Journal of Curriculum Studies*, 43(1), 25-45.
<https://doi.org/10.1080/00220272.2010.521261>
- Ball, S. (1997). Markets, equity and values in education. En R. Prim & G. Walford (Eds.), *Affirming the comprehensive ideal* (pp. 69-82). London: The Falmer Press.
- Ball, S. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228. <https://doi.org/10.1080/0268093022000043065>
- Ball, S. (2016). Following policy: networks, network ethnography and education policy mobilities. *Journal of Education Policy*, 31(5). Doi: 10.1080/02680939.2015.1122232
- Bell, C. A. (2008). Social Class differences in school choice. The role of differences. En W. Feinberg & C. Lubienski (Eds.), *School choice policies and outcomes. Empirical and philosophical perspectives* (pp. 121-148). Nueva York: State University of New York.

²⁵ Eslogan emitido por la Consejería de Educación para publicitar la campaña de admisión del año 2015, dirigido a las familias. Se puede consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=AWgKILFqs4c>

- Bell, C. A. (2009). All choices created equal? The role of choice sets in the selection of schools. *Peabody Journal of Education*, 84(2), 191-208. Recuperado de: <http://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/OP106.pdf>
- Ben-Porath, S. R. (2009). School choice as a bounded ideal. *Journal of Philosophy of Education*, 43(4), 527-544. <https://doi.org/10.1515/9781400836864.123>
- Berends, M., & Zotolla, G. (2009). Social perspectives on school choice. En M. Berends, M. Springer, D. Ballou & H.J. Walberg (Eds.), *Handbook of research on school choice* (pp. 35-54). Nueva York & Londres: Routledge.
- Betebenner, D. W., Howe, K. R., & Foter, S. S. (2005). On school choice and test-based accountability. *Education Policy Analysis Archives*, 13(41). <https://doi.org/10.14507/epaa.v13n41.2005>
- Bolívar, A. (2004). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de Educación*, 333, 91-116.
- Bolívar, A. (2013). La dirección escolar en España: de la gestión al liderazgo. En A Villa (Ed.), *Liderazgo pedagógico en los centros educativos: Competencias de equipos directivos, profesorado y orientadores* (pp. 145-177). Bilbao: Universidad de Deusto y Ediciones Mensajero.
- Bolívar, A., & Rodríguez Diéguez, J. L. (2002). *Reformas y retórica: la reforma educativa de la LOGSE*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Bonal, X., Rambla, X., Calderón, E., & Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Breakspear, S. (2012). *The policy impact of PISA: an exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance*. OECD Education working papers, 71. Paris: OECD Publishing. Recuperado de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2012\)8&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2012)8&docLanguage=En)
- Bridges, D., & Jonathan, R. (2003). Education and the market. En Blake et al. (Eds.), *The Blackwell Guide to the Philosophy of Education* (pp. 126-145). Oxford: Blackwell.
- Comunidad de Madrid (26 de diciembre de 2011). *La Comunidad pública en su web los resultados de los colegios en la prueba de 6º desde 2008 a 2011*. Recuperado de: <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3D111226+PUBLICACI%C3%93N+RESULTADOS+CDI+PRIMARIA.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1310778161403&ssbinary=true>
- Comunidad de Madrid. (9 de diciembre de 2010). La Comunidad de Madrid es la región con mayor libertad de elección de centro educativo de España, según el Informe PISA. Recuperado de: <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3D101203+CONCLUSIONES+INFORME+PISA+2009.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1271819634741&ssbinary=true>
- Consejo Escolar de Madrid. (2009). Informe sobre la situación de la Enseñanza no Universitaria en la Comunidad de Madrid. Curso 2006-2007. *Educación y Participación*, 18. Recuperado de: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Publicaciones_FA&cid=1142542004543&idConsejeria=1109266187254&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227481&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266101003

- Constitución Española. (1978). Recuperado de:
<https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>
- Crocco, M. S., & Costigan, A. T. (2007). The narrowing of curriculum and pedagogy in the age of accountability. Urban educators speak out. *Urban Education*, 42, 512-535. <https://doi.org/10.1177/0042085907304964>
- Day, C., & Smethem, L. (2009). The effects of reform: Have teachers really lost their sense of professionalism? *Journal of Educational Change*, 10, 141-157. <https://doi.org/10.1007/s10833-009-9110-5>
- Decreto 12/2011, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, de autonomía de los planes de estudio de Educación Primaria de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid.
- Decreto 63/2004, de 15 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el procedimiento para la selección, nombramiento y cese de directores de centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid en los que se impartan enseñanzas escolares.
- Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid nº2, VIII legislatura, 18 de junio de 2007, p. 36.
- Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, nº 419, VII legislatura, 4 de mayo de 2005, p. 12149.
- Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, nº 419, VII legislatura, 4 de mayo de 2005, p. 12149.
- Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, nº 419, VII legislatura, 4 de mayo de 2005, p. 12149.
- Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, nº 492, VII legislatura, 22 de junio de 2005, pp. 14169-14170.
- Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, nº 865, VII legislatura, 14 de febrero de 2007, p. 22569.
- Digon Regueiro, P. (2003). La Ley Orgánica de Calidad de la Educación: análisis crítico de la nueva reforma educativa española. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 5(1). Recuperado de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1607-40412003000100003&script=sci_arttext
- Dirección General de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación. (2016). *Pruebas de Conocimientos y Destrezas Indispensables (CDI) en la Comunidad de Madrid (2005-2015)*. Madrid: Consejería de Educación, Juventud y Deporte. Recuperado de:
<http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM016299.pdf>
- Dowding, K., & van Hees, M. (2009). Freedom of choice. En P. Andand, P. K. Pattanaik & C. Puppe (Eds.), *The handbook of rational and social choice* (pp. 374-392). Nueva York: Oxford University Press.
- El Mundo (16 de junio de 2006). *Ocho de cada diez alumnos superaron la prueba de sexto de primaria de la Comunidad de Madrid*. Recuperado de:
<http://www.elmundo.es/elmundo/2006/06/15/madrid/1150367451.html>
- Escudero, J. M. (2002). *La reforma de la reforma, ¿qué calidad para quiénes?* Barcelona: Ariel.
- Eurydice. (2007). *School autonomy in Europe. Policies and measures*. Brussels: Author.
- Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology*, 8, 247-266.
<https://doi.org/10.1163/156913309X421655>
- Exley, S., & Suissa, J. (2013). Private schools, choice and the ethical environment. *British Journal of Educational Studies*, 61(3). 345-362. <https://doi.org/10.1080/00071005.2013.816411>
- Feito, R. (2011). *Los retos de la participación escolar. Elección, control y gestión de los centros educativos*. Madrid: Morata.
- Fernández-González, N. (2016). Repensando las políticas de privatización en educación: el cercamiento de la escuela. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(123).
<https://doi.org/10.14507/epaa.24.2509>

- Fernández Enguita, M. (1992). *Poder y participación en el sistema educativo: sobre las contradicciones del sistema escolar en un contexto democrático*. Barcelona: Paidós.
- Firestone, W. A., Monfils, L. F., Schorr, R. Y., Hicks, J. E., & Martínez, M. C. (2004). Pressure and support. En W. A. Firestone, R. Y. Schorr & L. F. Monfils (Eds.), *The ambiguity of teaching to the test. Standards, Assessment and Educational Reform* (pp. 63-90). Nueva Jersey y Londres: Lawrence Erlbaum Associates.
- Gray, S. L. (2007). Teacher as technician: Semi-professionalism after the 1988 Education Reform Act and its effect on conceptions of pupil identity. *Policy Futures in Education* 5, 194–203. <https://doi.org/10.2304/pfie.2007.5.2.194>
- Hursh, D. (2008). *High-Stakes Testing and the Decline of Teaching and Learning: The Real Crisis in Education*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Jones, K. (2004). A balanced school accountability model: an alternative to High-stakes testing. *Phi Delta Kappan*, 85(8), 584-590. <https://doi.org/10.1177/003172170408500805>
- Kohn, A. (1998). Only for my kid: How privileged parents undermine school reform. *The Phi Delta Kappan*, 79(8), 568-577. Recuperado de: <http://www.alfiekohn.org/article/kid/?print=pdf>
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.
- Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.
- Lubienski, C. (2000). Whither the Common Good? A critique of Home Schooling. *Peabody Journal of Education*, 75(1-2), 207-232. https://doi.org/10.1207/s15327930pje751&2_12
- Lubienski, C. (2008). The politics of parental choice: theory and evidence on quality information. En W. Feinberg & C. Lubienski (Eds.), *School choice policies and outcomes. Empirical and philosophical perspectives* (pp. 99-119). New York: State University of New York.
- Lubienski, C. (2013). Privatising form or function? Equity, outcomes and influence in American charter schools. *Oxford Review of Education*, 39(4), 498-513. <https://doi.org/10.1080/03054985.2013.821853>
- Luengo, J., & Saura, G. (2012). Mecanismos endógenos de privatización encubierta en la escuela pública. Políticas educativas de gestión de resultados y rendición de cuentas en Andalucía. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 16(3), 111-126. Recuperado de: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev163ART6.pdf>
- Lundström, U. (2015). Teacher autonomy in the era of New Public Management. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1, 73-85. <https://doi.org/10.3402/nstep.v1.28144>
- Martín Ortega, E. (2009). Autonomía escolar y evaluación: dos pilares de la calidad de la enseñanza. En M.A. Sancho Gargallo & M. de Esteban Villar (Coords.), *La autonomía de los centros educativos* (pp. 151-162). Madrid: Consejería de Educación. Comunidad de Madrid.
- Mausethagen, S. (2013). A research review of the impact of accountability policies on teachers' workplace relations. *Educational Research Review*, 9, 16-33. <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2012.12.001>
- Mausethagen, S., & Molstad, C. E. (2015). Shifts in curriculum control: Contesting ideas of teacher autonomy. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1, 30-41. <https://doi.org/10.3402/nstep.v1.28520>

- McCowan, T. (2015). Three dimensions of equity of Access to higher education. *Compare: A Journal of Comparative and International education*, 46(4).
<https://doi.org/10.1080/03057925.2015.1043237>
- Meyer, H. D., & Benavot, A. (2013). PISA and the globalization of education governance: some puzzles and problems. En H. D. Meyer & A. Benavot (Eds.), *PISA, Power and Policy: the emergence of Global Educational Governance*, (pp. 9-26). Oxford: Symposium Books.
- Monarca, H., Fernández-González, N., & Sandoval, M. (2015). Reconfiguración de los sentidos sobre la educación en España a partir de la nueva ley de educación (LOMCE). En H. Monarca (Coord.), *Evaluaciones externas: mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en la educación* (pp. 173-190). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Musoleno, R. R., & White, G. P. (2010). Influences of HighStakes Testing on Middle School Mission and Practice. *Research in Middle Level Education*, 34(3), 1-10.
<https://doi.org/10.1080/19404476.2010.11462076>
- OECD. (2003). *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further results from PISA 2000*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/edu/school/2960581.pdf>
- OECD. (2004). *Learning for Tomorrow's world. First results from PISA 2003*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/edu/school/programmeforinternationalstudentassessmentpisa/34002216.pdf>
- Olmedo, A. (2008). De la participación democrática a la elección de centro: las bases del cuasimercado en la legislación educativa española. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16(21). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v16n21.2008>
- Orden 1240/2013, de 17 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la se establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid.
- Orden 3814/2014, de 29 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desarrolla la autonomía de los centros educativos en la organización de los planes de estudio de Educación Primaria en la Comunidad de Madrid.
- Orden 5420-01/2005, de 18 de octubre, del Consejero de Educación, por la que se aprueba el Plan General de Mejora de las Destrezas Indispensables.
- Orden de 3 de febrero de 2014, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establecen criterios objetivos para la asignación de productividad a los funcionarios de Cuerpos Docentes no Universitarios, por la participación en programas de enseñanza bilingüe, de innovación educativa y que impliquen especial dedicación al centro, ampliada por la Orden de 12 de julio de 2016, de la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se modifica la Orden de 3 de febrero de 2014.
- Prieto, M., & Villamor, P. (2012). Libertad de elección, competencia y calidad: las políticas educativas de la Comunidad de Madrid. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 16, 3, 127-144.
- Puelles Benítez, M. (2004). *Política y Educación en la España Contemporánea*. Madrid: UNED.
- Puelles Benítez, M. (2005). La influencia de la Nueva Derecha inglesa en la política educativa española (1996-2004). *Historia de la Educación*, 24, 229-253. Recuperado de: <http://revistas.usal.es/index.php/0212-0267/article/view/6666/6657>
- Puelles Benítez, M. (2006). *Problemas actuales de política educativa*. Madrid: Morata.
- Puelles Benítez, M. (2016). Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes. *Historia y memoria de la educación*, 3, 15-44.
<https://doi.org/10.5944/hme.3.2016.14760>

- Ramírez Aísa, E. (2016). La escuela neoliberal en la Comunidad Autónoma de Madrid. Estrategias y prácticas políticas, 2003-2015. *Historia y Memoria de la Educación*, 3, 99-135. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/HMe/article/view/14990/14135>
- Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.
- Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo.
- Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Dirección General de Ordenación Académica, por la que se establecen los estándares o conocimientos esenciales de las áreas de Lengua Castellana y Literatura y de Matemáticas, para los diferentes ciclos de la Educación Primaria en la Comunidad de Madrid.
- Rodríguez Martínez, C. (2014). La proletarización del profesorado en la LOMCE y en las nuevas políticas educativas: de actores a culpables. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 28(3), 73-87. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27433841006>
- Rubin, D. I. (2011). The Disheartened teacher: living in the age of standardisation, high-stakes assessment, and No Child Left Behind (NCLB). *Changing English*, 18(4), 407-416. <https://doi.org/10.1080/1358684x.2011.630197>
- Sen, A. (1988). Freedom of choice. Concept and content. *European Economic Review*, 32, 269-294. Recuperado de: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP25.pdf>
- Tiana, A. (2014). Leyes y reformas: de la LGE a la LOMCE. *Cuadernos de Pedagogía*, 451, 20-23.
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(132), pp. 599-622. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302015152799>
- Verger, T., Curran, M., & Parcerisa, Ll. (2015). La trayectoria de una reforma educativa global: el caso de la Nueva Gestión Pública en el sistema educativo catalán. *Educação & Sociedade*, 36(132), 675-697. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302015152619>
- Villamor, P. (2007a). La Libertad de Elección en el sistema educativo: el caso de España. *Encounters on Education*, 8, 173-199.
- Villamor, P. (2007b). La libertad de elección en educación, ¿finalidad o instrumento de las reformas educativas? *Revista Complutense de Educación*, 18(2), 181-196.
- Villamor, P., & Prieto, M. (2016). Reformas hacia la privatización en la Comunidad de Madrid. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9, 2, 265-276.
- Viñao, A. (2014). Escuela pública, escuela privada. *Cuadernos de Pedagogía*, 451, 24-27.
- Viñao, A. (2016). La Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013: ¿una reforma más? *Historia y memoria de la educación*, 3, 137-170. <https://doi.org/10.5944/hme.3.2016.14811>
- Volante, L. (2004). Teaching to the test: what every educator and Policy-maker should know. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 35. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ848235.pdf>
- Wills, J. S., & Sandholtz, J. H. (2009). Constrained professionalism: dilemmas of teaching in the face of test-based accountability. *Teachers College Record*, 111(4), 1065-1114.

Sobre los Autores

Miriam Prieto

Universidad Autónoma de Madrid

miriam.prieto@uam.es

<http://orcid.org/0000-0001-5396-2404>

Miriam Prieto es Doctora en Pedagogía y Profesora Ayudante Doctora en el Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación de la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Su investigación gira en torno al impacto de los discursos y políticas educativos en el concepto de educación y los efectos de medidas como la libertad de elección de centro, la rendición de cuentas o la autonomía escolar sobre la calidad de la educación.

Patricia Villamor

Universidad Complutense de Madrid

pvillamo@ucm.es

<http://orcid.org/0000-0002-8154-8451>

Patricia Villamor es Doctora en Pedagogía y Profesora Contratada Doctora en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Facultad de Educación-Centro de Formación del Profesorado de la Universidad Complutense de Madrid, España. Sus investigaciones y publicaciones más recientes se centran en la Política de la Educación y el análisis comparado de políticas educativas internacionales, y de modo más concreto en políticas de privatización y financiación del sistema educativo, estudios de liderazgo en educación bajo la perspectiva de género y análisis de políticas de formación del profesorado.

archivos analíticos de políticas educativas



Volumen 26 Número 63

14 de mayo 2018

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImagoJournal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síganos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed**@epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech**, (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Ezequiel Gomez Caride**, (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, Universidad de Sonora), **Paula Razquin** Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la
Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad
Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad
Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación,
México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de
México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana,
México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,
México

Pedro Flores Crespo Universidad
Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y
Sociedad (CEDES) CONICET,
Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la
Universidad y la Educación,
UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,
Universidad Pedagógica Nacional,
México

Miguel Pereyra Universidad de
Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional
de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación
Educativa y el Desarrollo
Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia,
Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de
Investigaciones sobre la Universidad
y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé, Universidad
de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana,
México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de
Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés,
Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Margarita Jimenez-Silva, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Iveta Silova, Maria Teresa Tatto** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion University of the Negev

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton University of Kentucky

Susan L. Robertson Bristol University

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider College of the Holy Cross

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil