

El gobierno de las palabras. Sobre el derecho a la educación en la Ley Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid

Governing words. About the right to education in the Free School Choice Law in Madrid region

 **Miriam Prieto Egado¹**

Resumen

La Comunidad de Madrid inició la introducción de reformas dirigidas a la promoción de la libertad de elección de centro en 2005. La promulgación de la Ley Maestra de Libertad de Elección Educativa representa una nueva acción en el proceso de privatización del sistema educativo de la región. El análisis de la articulación textual y discursiva de la Ley revela actos de re-definición del derecho a la educación mediante dos vías: la privatización del proceso de elaboración de las políticas, mediante su empleo para dar respuesta a intereses de los legisladores y no a necesidades del sistema, y la privatización del concepto de educación, mediante su reducción a la libertad de elección.

Palabras clave: Libertad de elección de centro educativo; derecho a la educación; privatización; individualización.

¹ Doctora en Pedagogía por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-Investigadora en la Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Pedagogía. Facultad de Formación de Profesorado y Educación. Email: miriam.prieto@uam.es

Abstract

Since 2005, Madrid region has promoted school choice through a deep reform of its educational system. The enactment of Ley Maestra de Libertad de Elección Educativa (Free School Choice Act) represents a new step in the privatization process followed by the regional educational system. The analysis of the textual and discursive structure of the Act reveals the re-definition of the right to education throughout two routes: the privatization of the policy-making process through its employment to answer policy makers interests; and the privatization of the concept of education through its reduction to freedom of choice.

Keywords: School choice; right to education; privatization; individualization.

1. Introducción

La realidad es, de acuerdo con Jessop (2010), demasiado compleja para poder ser procesada de forma íntegra en tiempo real, motivo por el que es necesario llevar a cabo actos de reducción para su comprensión, que se articulan mediante la selección por asignación de significado de unos atributos por encima de otros. Al mismo tiempo, y por los mismos motivos, también es necesaria una reducción en los cursos de acción que es posible tomar ante una determinada situación. Esta doble reducción es necesaria para traducir el mundo en una realidad estructurada y con sentido para los actores. Esto significa que los procesos de reducción de la complejidad se componen de un momento semiótico, que hace referencia a la construcción de significado y de discurso, y un momento estructural, que alude a los elementos extra-semióticos de las prácticas sociales, relacionándose ambos momentos de forma dialéctica. Los discursos y prácticas que se derivan de esta doble reducción son ficticios, ya que la realidad no abandona su complejidad, y por ello son contestables. Sin embargo, esta naturaleza contestable se olvida mediante la rutina, produciéndose la naturalización de los discursos o, en palabras de Jessop, sedimentación (Jessop, 2010, p. 8).

Este enfoque viene a complejizar, y también cuestionar, el esquema tradicional de consideración de las políticas públicas como un proceso de detección

y solución de problemas. De hecho, cuestiona la noción misma de problema, dado que concibe las propias políticas como procesos discursivos de problematización (Barbehön, Münch y Lamping, 2015). Sin embargo, si bien las políticas, en este caso educativas, no constituyen un reflejo de la realidad, sino que son una construcción, sí generan realidad, es decir, no sólo construyen discursos, sino que los discursos tienen capacidad performativa; las políticas son intervenciones textuales (Ball, 1993) y, como tales, modifican la realidad.

Y es precisamente la naturaleza discursiva de las políticas educativas las que nos interesan en este trabajo. Considerando que la política es tanto las palabras como los actos, lo que se promulga y lo que se pretende (Ball, 1994), y que el lenguaje es una herramienta de gobernanza (Mausethagen, 2013), en este artículo nos interesa analizar el proceso de construcción de significado representado en la Ley Maestra de Libertad de Elección Educativa (LMLEE) aprobada el 10 de febrero de 2022 en la Asamblea de Madrid como ejemplo del proceso de re-definición del derecho a la educación que desde años se desarrolla en el sistema educativo madrileño, que se traduce en una doble reducción: de la libertad de enseñanza a la libertad de elección de centro; y del derecho a la educación a la libertad de elección. El análisis del texto normativo se lleva a cabo con un doble objetivo: a) identificar la problematización que los legisladores hacen del sistema educativo madrileño en base a la cual justifican la necesidad de la norma; b) mostrar el empleo del texto normativo como herramienta para sedimentar la re-definición del derecho a la educación en el sistema educativo madrileño.

Entendiendo que las políticas tienen una dimensión textual, comprendida por los recursos y usos lingüísticos de un discurso, así como una dimensión discursiva, representada por la relación entre el texto y el contexto en el que se produce (Rodríguez Fernández, 2018), empleamos dos tipos de fuentes para el análisis: fuentes de carácter textual, concretamente la Ley Maestra, así como el Anteproyecto de Ley Maestra de Libertad de Elección Educativa, el Dictamen del Pleno del Consejo Escolar sobre el Anteproyecto de Ley Maestra, y las enmiendas al articulado del Proyecto de Ley (XII-DS-15); y fuentes de carácter discursivo, representadas en los discursos y debates de los legisladores y miembros de la Asamblea de Madrid: el

discurso de investidura de la presidenta de la Comunidad de Madrid en el Pleno de la Asamblea de Madrid en la legislatura en la que se promulga la LMLEE, el discurso de presentación del Proyecto de Ley por el Consejero de Educación, Universidad y Ciencia en el Pleno de la Asamblea de Madrid, y las sesiones de la Comisión de Educación (3) y del Pleno (1) de la Asamblea de Madrid en las que se ha abordado la discusión o aprobación de la Ley Maestra.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se presentan algunas cuestiones clave del derecho a la educación y su relación con la libertad de enseñanza en el sistema educativo español; la segunda sección se destina a presentar una breve síntesis de la evolución de la regulación del sistema educativo madrileño en materia de libertad de elección; y en el tercer apartado abordamos el análisis de la LMLEE seguido de unas conclusiones finales.

2. Derecho a la educación y libertad de enseñanza en el sistema educativo español

Desde su inclusión en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la educación a nivel internacional goza de un amplio reconocimiento discursivo que se ha traducido en su integración en un elevado número de acuerdos, convenciones y declaraciones internacionales. El reconocimiento de la educación como un derecho fundamental supone la afirmación de acciones negativas, de no intervención, pero también de acciones positivas, de protección y prestación, de los estados hacia la ciudadanía (Scioscioli, 2014). Así, se atribuyen a los Estados tres obligaciones con respecto a la educación: obligación de respetar, obligación de proteger y obligación de cumplir, realizar y garantizar (Ruiz, 2020). La tercera obligación se concreta mediante la disponibilidad de instituciones escolares, es decir, mediante la provisión como responsabilidad de los Estados, y la accesibilidad geográfica, económica y en condiciones de no discriminación de dichas instituciones (Tomasevski, 2001).

Sin embargo, el reconocimiento discursivo no se corresponde con el grado de cumplimiento del derecho a la educación (UNESCO, 2021), pero tampoco con el nivel de discusión en torno a su contenido (McCowan, 2010). Del amplio

reconocimiento del derecho a la educación podría deducirse un acuerdo generalizado sobre su contenido, cuestión que, al menos en el caso del sistema educativo español, se aleja de la realidad.

En el sistema educativo español, la discusión en torno al contenido del derecho a la educación se ha desarrollado tradicionalmente en estrecha relación con la libertad de enseñanza como consecuencia de las particularidades que la recepción del liberalismo adquirió en el país durante el siglo XIX y que se extendieron también al siglo XX (Viñao, 2018). Particularidades que se derivan del hecho de que la libertad de enseñanza en el sistema educativo español no se configura, como defiende el liberalismo político, como libertad individual frente a los poderes del Estado, sino que es reivindicada por organizaciones y congregaciones eclesiales (Martínez de Pisón, 2003). Esta particularidad ha hecho que no sólo la libertad de enseñanza, sino también el derecho a la educación y la relación entre ambos hayan adquirido una articulación característica que en la actualidad se refleja en el apartado 1 del artículo 27 de la Constitución Española aprobada en 1978, dedicado a la educación: "Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza" (CE, 1978).

Diseños previos del artículo 27 de la CE recogían la libertad de enseñanza en apartados sucesivos tras el reconocimiento del derecho a la educación en el apartado 1, pero las fuerzas conservadoras defendieron su introducción en el primer apartado, por entender la libertad como un elemento esencial del derecho a la educación. La colocación de ambos preceptos en el mismo apartado responde a un intento de consenso entre dos tradiciones, una conservadora y otra progresista, y dos modelos de entender la educación y, consecuentemente, el derecho a la educación, representadas en los principios de libertad e igualdad respectivamente (Puelles Benítez, 2017).

De esta colocación se derivan dos formas de entender el derecho a la educación en el sistema educativo español: el derecho a la educación en sentido amplio y en sentido estricto (Martínez de Pisón, 2003). En sentido amplio, son elementos fundamentales del derecho a la educación todos los aspectos recogidos en los apartados del artículo 27 de la CE, esto es: la libertad de enseñanza; el pleno

desarrollo de la personalidad como finalidad de la educación; el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde a sus convicciones; la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza básica; la garantía de los poderes públicos del derecho a la educación mediante la programación general de la enseñanza con participación de todos los sectores afectados y la creación de centros; el reconocimiento de la libertad de creación de centros docentes; la intervención de familias, profesorado y, en su caso, alumnado en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos; la inspección y homologación del sistema educativo; la ayuda de los poderes públicos a los centros; y el reconocimiento de la autonomía de las universidades.

En sentido estricto (Díaz Revorio, 1998), por el contrario, el derecho a la educación se entiende concretado en las finalidades de la educación (apartado 2), las condiciones de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (apartado 4), la obligación de los poderes públicos en su provisión (apartado 5) y en su inspección y homologación (apartado 8). Si el derecho a la educación se concibe en sentido estricto, encontramos entonces en el artículo 27 de la CE otros derechos: la libertad de enseñanza, que como se ha señalado anteriormente se iguala en importancia al derecho a la educación reconocido en el apartado 1, y que se especifica en otros apartados como libertad de creación de centros docentes (apartado 6) y como facultad de los poderes públicos de ayudar en el sostenimiento de centros docentes (apartado 9). Además, el artículo 27 reconocería el derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral acorde con sus convicciones para sus hijos (Díaz Revorio, 1998) y el derecho de familias, profesorado y alumnado a intervenir en el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (Martínez de Pisón, 2003). De esta manera, la Constitución Española reconocería dos derechos educativos, o dos formas de entender el derecho a la educación, en varios puntos contradictoria: “un derecho de igualdad frente a un derecho de libertad; un derecho social frente a un derecho civil; un derecho de prestación frente a un derecho de autonomía” (Martínez de Pisón, 2003, p. 133). El carácter antagónico de ambos derechos puede, sin embargo, entenderse también como límites mutuos: la libertad de enseñanza puede entenderse como límite del monopolio estatal de la educación,

y el derecho a la educación puede entenderse como límite de la provisión privada de educación como garantía de equidad.

3. La reforma del sistema educativo madrileño: la configuración de la libertad de elección de centro

La Comunidad de Madrid ha estado gobernada por el Partido Popular desde 1995, partido que defiende una combinación característica de valores conservadores y liberales (Puelles Benítez, 2004) que responde a lo que Apple caracteriza como modernización conservadora (Apple, 2006), representada por políticas que combinan la competencia y la creación de mercados con el control del curriculum y la rendición de cuentas.

El sistema educativo madrileño ha sido pionero en el marco del sistema educativo español en el reconocimiento y la implantación de la libertad de elección de centro. Hace casi dos décadas la administración de Esperanza Aguirre inició un amplio y profundo proceso de reforma del sistema educativo de la región que se ha desarrollado en varias fases orientadas a la creación de un mercado educativo y que han contribuido a la promoción de la libertad de elección de centro escolar. Tres principales líneas de actuación se han desarrollado para ello: especialización curricular (autonomía y diversificación), pruebas estandarizadas y libertad de elección (Pagès y Prieto, 2020; Verger, Prieto, Pagès y Villamor, 2020).

En el curso 2004/05 se ponía en marcha el Programa Bilingüe español-inglés de forma piloto en 26 centros públicos de educación primaria; en el curso 2010/2011 el Programa se extendió a los institutos de educación secundaria. Desde entonces el Programa Bilingüe ha ido ampliándose y consolidándose progresivamente: en la actualidad hay 399 colegios públicos bilingües y 181 institutos de educación secundaria (Consejería de Educación, 2020). Además de las etapas obligatorias, el Programa Bilingüe se ha extendido también a Bachillerato (desde el curso 2014/15), Formación Profesional (2016/17) y el segundo ciclo de Educación Infantil (2017/18). En la etapa de educación secundaria se han desarrollado además dos programas complementarios: Programa de Secciones Lingüísticas en Francés y en Alemán. El Programa Bilingüe ha modificado sustancialmente el mapa escolar de la Comunidad

de Madrid, generando dinámicas de competencia entre los centros educativos y las familias y de selección del alumnado (Murillo, Almazán y Martínez-Garrido, 2021; Prieto y Villamor, 2012). La implantación del Programa Bilingüe respondía a la intención de las autoridades educativas de diversificar la oferta escolar mediante la promoción de la elaboración de proyectos educativos propios por parte de los centros. Con esta intención, en 2011 se aprobó un Decreto de Autonomía, que se modificó y amplió en 2014, que permitía a los centros ejercer su autonomía en distintas actuaciones como la modificación del horario escolar, la adaptación del curriculum, las metodologías o la lengua de enseñanza.

Otra línea de actuación central dirigida a la creación de un mercado educativo y la competencia entre los centros escolares de la región ha sido la introducción de pruebas estandarizadas para evaluar la calidad de los centros educativos. En el curso escolar 2004/05 se introducía en la etapa de educación primaria del sistema educativo madrileño una prueba estandarizada (denominada Conocimientos y Destrezas Imprescindibles) con el objetivo de realizar un diagnóstico del estado del sistema educativo de la región en términos de aprendizaje del alumnado. La realización de estas pruebas se continuó en los cursos sucesivos, y se amplió a la etapa de educación secundaria en 2009; en el curso 2015/2016 se sustituyó por otra prueba estandarizada introducidas por la legislación nacional y con carácter competencial (Verger, Prieto, Pagès y Villamor, 2020). Frente a la trayectoria expansiva seguida por el Programa Bilingüe, las pruebas estandarizadas han seguido una evolución más inestable y errática (Pagès y Prieto, 2020): los resultados de las pruebas se publicaron inicialmente en forma de ranking durante varios años, si bien como resultado de las presiones de la comunidad educativa posteriormente su publicación se canalizó a través de una web de centros elaborada por la administración educativa que permitía consultar los resultados académicos de los centros atendiendo a diferentes criterios, entre ellos las pruebas estandarizadas. Tras la finalización del mandato de Esperanza Aguirre en 2012 el impulso de las pruebas estandarizadas pareció revocarse, si bien el texto de la nueva Ley Maestra anuncia un nuevo impulso.

Finalmente, la tercera línea de reforma del sistema educativo madrileño se consolidó en el año 2013 mediante dos actuaciones: la aprobación del Decreto de libertad de elección de centro, que ponía fin a las zonas de admisión y convertía a la Comunidad en una zona de adscripción única, y la creación de la página web que recogía la información básica sobre los centros de la región, incluidos, como se ha señalado anteriormente, los resultados educativos. Con esta legislación se daba forma a una de las principales líneas de actuación anunciadas por el gobierno de la Comunidad de Madrid desde la llegada a la presidencia de Esperanza Aguirre: el fomento de la libertad de elección de centro educativo por parte de las familias (Prieto y Villamor, 2012).

4. El lenguaje importa: Desplazamientos discursivos en el derecho a la educación

4.1. Madrid es España: aspiraciones nacionales de una ley regional

En línea con las políticas educativas desarrolladas en las últimas décadas en la región, la Comunidad de Madrid, bajo la presidencia de Isabel Díaz Ayuso, promulgó el pasado 10 de febrero la Ley Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid (LMLEE), la primera ley regional en materia de educación. No es de extrañar que la región haya elaborado una ley sobre educación; siete comunidades autónomas disponían ya de una ley de educación propia (Extremadura, Castilla La Mancha, Andalucía, Cantabria, País Vasco, Cataluña y Canarias). Sin embargo, si bien la aprobación de la ley no constituye un hecho singular, desde el enfoque de la problematización como base de las políticas públicas, sí cabe la pregunta de por qué una ley ahora, en este momento, y por qué esta ley. En el texto no encontramos un diagnóstico de necesidades que justifique la necesidad de la norma más allá de la continuidad de medidas que ya se estaban desarrollando:

Este modelo basado en el respeto al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, se ha desarrollado de manera satisfactoria en el territorio de la Comunidad de Madrid, si bien se considera necesario la publicación de una

disposición normativa con rango de ley que le otorgue estabilidad y seguridad jurídica. (LMLEE, preámbulo)

Como la propia ley señala, las medidas que recoge ya estaban implementadas en la región, y además el legislador asegura que de forma satisfactoria. La respuesta a la pregunta acerca de la necesidad de la norma la proporciona el propio Consejero de Educación, Universidades y Ciencia de la Comunidad de Madrid, Enrique Ossorio, quien en el discurso de presentación del programa a desarrollar durante la legislatura tras las elecciones del 4 de mayo de 2021 afirmó:

La Comunidad de Madrid, desde que se produjeron las transferencias educativas, ha aplicado los principios de libertad de elección, calidad educativa e igualdad de oportunidades [...]. Ahora nos encontramos una ley orgánica estatal, la ley Celaá, que pretende vulnerarlos y, sencillamente, yo les digo que los pretende vulnerar por puro sectarismo. Por tanto, ¿qué hace la ley maestra? Dentro del margen que nos permite esa ley orgánica estatal, regular todo aquello que pensamos que va a ser bueno para seguir con esos principios. A nosotros nos hubiese gustado cambiar otras muchas cosas de la ley Celaá, pero no lo podemos hacer, porque esto es una ley autonómica y lo otro es una ley orgánica, pero lo que sí hacemos es, dentro del margen, intentar que esos principios se sigan cumpliendo en la Comunidad Madrid, porque pensamos que son buenos para los madrileños. (DS, XII, 52, p. 2390)

La ley madrileña se aprueba en oposición a la Ley Orgánica de Mejora de la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE, denominada informalmente Ley Celaá por ser el apellido de la ministra responsable de la elaboración de la ley), de carácter nacional. La Ley Maestra, por tanto, no responde a una necesidad del sistema educativo madrileño, sino a una necesidad política. Este mismo rasgo podría aplicarse a las leyes educativas aprobadas en el nivel nacional desde la promulgación de la Constitución, dado que la alternancia en el gobierno se ha seguido de la alternancia en la elaboración de leyes educativas. Incluso, tal y como el análisis del proceso de elaboración del artículo 27 de la Constitución ha revelado (Puelles Benítez, 2017), puede entenderse que el germen de dicha alternancia se encontraba en el propio texto y proceso constitucional. Además, las leyes educativas nacionales, como leyes, contienen ya un modelo educativo, dado que legislar es un

acto político y como tal representa la asignación autoritativa de valores (Ball, 1990). Pero la Ley Maestra contiene en su articulado regulaciones de marcado carácter ideológico que no responden a necesidades del sistema educativo madrileño. Especialmente representativo de ello es el reconocimiento del derecho a recibir las enseñanzas en castellano, recogido en el artículo 5 de la Ley Maestra con el siguiente texto:

Derecho a recibir las enseñanzas en castellano. Se garantiza el derecho de los alumnos a recibir las enseñanzas en castellano, como lengua oficial y vehicular de España [...]. Los programas relacionados con la enseñanza en distintas lenguas extranjeras en la Comunidad de Madrid se desarrollan al amparo de este derecho. (art. 5.1.c)

La garantía del derecho del alumnado a recibir las enseñanzas en castellano llama la atención en una comunidad autónoma que carece de lengua cooficial, no entendiéndose cuál podría ser la lengua que amenazase el cumplimiento de dicho derecho. Pero llama más aún la atención por ser el Programa Bilingüe uno de los proyectos estrella liderado y promocionado por la administración educativa en la región (de Castro, 2014). También el actual gobierno, bajo la presidencia de Isabel Díaz Ayuso, ha identificado el Programa Bilingüe como una de sus políticas clave: En el discurso de investidura de la XII legislatura la presidenta de la Comunidad de Madrid identificaba los pilares clave de su política educativa:

Vamos a incidir en cinco pilares que ya son señas de identidad de nuestro modelo educativo: [...] la igualdad de oportunidades de todos los alumnos madrileños gracias a la consolidación del programa bilingüe y al acceso a la digitalización de todo el alumnado. (DS, XII, 2, p. 63)

De hecho, entre las enmiendas al articulado del Proyecto de Ley Maestra de Libertad de Elección educativa presentadas por el grupo parlamentario Vox, la enmienda referida al artículo 5.1.c), reconocía el derecho del alumnado "a recibir las enseñanzas de todas las asignaturas en castellano" (BOAM, XII, 15, enmienda nº 19), especificación que el texto final de la ley no recogía dado que habría contradicho el Programa Bilingüe. El texto original de este artículo recogido en el Anteproyecto de Ley sí reconocía el derecho a recibir las enseñanzas en castellano,

si bien no incluía la parte final referida a los programas de enseñanza en distintas lenguas extranjeras, lo que refleja que el legislador no introdujo este artículo pensando en estas lenguas.

La inclusión del derecho a recibir las enseñanzas en castellano parece responder, como se señalaba, a una manifestación de intenciones política, que queda representada en el discurso de investidura que la actual presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, en el que afirmaba:

Desde la Comunidad de Madrid vamos a trabajar para toda España porque, como siempre he dicho, Madrid es una España dentro de otra, y en el uso de nuestras competencias reivindicaremos la unidad nacional, la sensatez de la política, la bajada de impuestos y la libertad (DS, XII, 2, p. 55).

A pesar de haber sido elegida como presidenta por una región y de tener como responsabilidad, como resultado de esa elección, el gobierno de la región y no de todo el territorio español, la presidenta refleja en su discurso una proyección nacional. La LMLEE refleja la privatización del proceso de elaboración de políticas (Lubienski, 2013), al responder la norma no a las necesidades o características del sistema educativo que se regula, esto es, el madrileño, sino al cumplimiento de preceptos ideológicos del legislador; la norma no responde al sistema educativo como elemento común, sino a los intereses individuales de su autor.

4.2. Madrid es libertad: reducción del derecho a la educación

Además del uso que la administración regional hace de la norma para introducir en el sistema educativo madrileño preceptos ideológicos que hemos señalado más arriba, encontramos en el texto otros elementos de carácter doctrinal para cuya introducción se emplean nuevos desplazamientos en el lenguaje. Un nuevo desplazamiento se encuentra en el artículo 5 de la normativa, que se dedica a los principios generales sobre los que se entiende que se asientan las medidas comprendidas en el texto. Entre principios tales como la igualdad de oportunidades, el ya mencionado derecho a recibir las enseñanzas en castellano o el compromiso de las familias, el texto recoge:

Se incluirán, en la parte del currículo que es competencia de la Comunidad de Madrid, los contenidos sobre los derechos fundamentales y los valores consagrados por la Constitución Española, al menos en dos años por etapa, en las asignaturas de Ciencias Sociales en Primaria y de Geografía e Historia en Secundaria o sus asignaturas troncales o equivalentes. Así mismo, se garantizará el conocimiento de los alumnos de las grandes personalidades, efemérides y logros de la nación española a lo largo de la Historia universal y los que nos une e identifica como españoles. (art. 5.1.i)

El contenido de este apartado no hace referencia a ningún principio educativo en general ni a ningún principio vinculado concretamente con la libertad de elección, aspecto que, como anuncia el nombre, pretendidamente regula la ley. De hecho, desde los preceptos de la libertad de elección de centro se promueven la autonomía de los centros para la diversificación de la oferta educativa, dado que para poder elegir es necesario que haya opciones distintas. Tampoco refiere a principios curriculares, sino a contenidos que, por otra parte, suelen abordarse a través de decretos de desarrollo del currículo elaborados a partir de los reales decretos. Pero el hecho de señalarlo como principio contribuye a generar el imaginario de que se trata de un precepto pedagógico, y no estrictamente político. Pero lo cierto es que el texto que compone el apartado i) no es un principio, sino una decisión curricular que debería basarse en un principio pedagógico.

El segundo desplazamiento lingüístico está en el propio nombre de la ley. Anteriormente hemos señalado que son varias las comunidades que han promulgado leyes autonómicas sobre educación, por lo que no habría de resultar extraño que Madrid haya elaborado la suya. Sin embargo, lo que sí es significativo es el nombre escogido para la ley. Todas las leyes autonómicas se denominan ley de educación (a excepción de la ley de País Vasco, cuya ley de 1993 se denomina ley de la escuela pública vasca, pero que en la actualidad ha anunciado un proyecto de ley vasca de educación). Por el contrario, la Comunidad de Madrid ha elegido para la ley el nombre "Ley Maestra de Libertad de Elección Educativa". Este nombre hace entender que se trata de una ley dirigida a regular la libertad de elección en la línea de los decretos de libertad de elección de centro escolar aprobados por la

Comunidad en los años 2013 y 2021². Sin embargo, el contenido de la Ley Maestra no se refiere sólo a la libertad de elección de centro escolar; así se refleja en el propio preámbulo del texto normativo, en el que se señalan contenidos dispares.

En el apartado I se establece como contenido de la norma la regulación de la libertad de elección de centro. El apartado II de la misma sección abre anunciando que en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales (en adelante nee):

La libertad de elección de centro educativo, conforme al artículo 74.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, se concreta en el respeto a los principios de normalización, inclusión, no discriminación e igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. (LMLEE, preámbulo)

Sin embargo, el artículo 74.1 de la LOE no habla de libertad de elección de centro educativo, sino de escolarización. Y, de hecho, lo que la Ley Maestra regula en su título II es la escolarización de este alumnado, incluso la respuesta educativa, ya que además de cuestiones propiamente sobre escolarización como las modalidades de escolarización o los criterios para escolarizar en cada modalidad, la ley aborda también cuestiones relativas a la evaluación y promoción del alumnado con nee, actuaciones y medidas y recursos de los centros, o formación del profesorado e innovación.

En la sección III del preámbulo se establece que el objeto de la ley:

No es otro que el de asegurar y garantizar un sistema educativo de calidad en condiciones de igualdad de oportunidades en el derecho a la educación,

² Resulta difícil comparar los criterios recogidos en los decretos de libertad de elección de 2013 y 2021, ya que ambos contemplan circunstancias que difícilmente se dan en un mismo solicitante, lo que hace difícil establecer una puntuación máxima en base a la que ponderar el peso atribuido a cada criterio. El nuevo Decreto se ha aprobado para ajustarse a las nuevas condiciones introducidas por la LOMLOE e incluye nuevos criterios, como ser víctima de violencia de género, acogimiento, parto múltiple o familia monoparental. Pero la comparación de los puntos atribuidos a la proximidad en ambos decretos sí permite afirmar que en el nuevo Decreto se le resta peso: que el lugar de residencia o trabajo de los padres o tutores se encuentre en el mismo municipio que el centro solicitado pesaba en el Decreto de 2013 4 puntos, mientras en el de 2021 sube a 12, pero al hecho de que fuese de otro municipio se le atribuía en el Decreto de 2013 2 puntos, mientras en el de 2021 se le tribuyen 8 puntos, lo que implica que se reduce la distancia en la puntuación de los solicitantes de fuera del municipio en el que se encuentra el centro educativo y los de dentro. Adquiere mayor relevancia, por el contrario, el hecho de tener hermanos en el centro, que en el Decreto de 2013 recibía 10 puntos, mientras en el de 2021 recibe 15 puntos si hay un hermano matriculado en el centro, y 30 si hay dos o más.

garantizando el respeto a los derechos y libertades constitucionales y que facilite el ejercicio de la libertad de elección de centro escolar. (LMLEE, preámbulo)

De acuerdo con esta afirmación de los legisladores, lo que la ley regula es el derecho a la educación proveído a través de un sistema educativo de calidad. Finalmente, en la siguiente sección se afirma que la norma aborda la regulación del servicio público educativo en la Comunidad de Madrid (sección IV), del que la libertad de elección sería sólo un aspecto.

Además de lo anunciado en el preámbulo, esto es la libertad de elección de centro educativo y la escolarización del alumnado con nee, la norma aborda, a través de las disposiciones adicionales, cuestiones relativas a la inspección educativa y la evaluación del sistema educativo. Por tanto, la LMLEE regula no sólo la libertad de elección, sino, tal y como señalaba el Consejero de Educación “todo aquello que pensamos que va a ser bueno para seguir con esos principios [libertad de elección, calidad educativa e igualdad de oportunidades]” (DS, XII, 52, p. 2390). Todo ello apunta a que se trata de una ley de educación en general, y no sólo de libertad de elección de centro escolar. Sin embargo, el título promueve la reducción de la educación a la libertad de elección, reducción favorecida por los responsables de la administración educativa también a través de sus discursos, en los que resaltan, enfatizan y reiteran la libertad de elección cuando se refieren a la educación.

El título de la norma, por tanto, esconde un desplazamiento en el discurso mediante el uso del lenguaje, lo que tiene como consecuencia la reconfiguración del contenido del derecho a la educación. En otro trabajo hemos analizado cómo en la normativa nacional y en la de la Comunidad de Madrid se ha producido progresivamente un estrechamiento de la noción de libertad desde concepciones de libertad de enseñanza que incluyen la libertad de creación y dirección de centros, la libertad de elección de centro, la libertad de cátedra y la libertad de conciencia hacia un reconocimiento mayoritario de la libertad de elección de centro (y, como consecuencia, de la de creación de centros) (Prieto y Villamor, 2018). Esta reducción se refleja también en los discursos actuales de la presidenta de la región, en los que define libertad como “hacer lo que le de la gana” (DS-XII-2, p. 132) y en los que

establece como únicos límites de la libertad de las familias “el respeto a la autoridad del docente y la salvaguarda de la calidad educativa” (DS-XI-4, p. 87), sin hacer mención a otras cuestiones como, por ejemplo, la igualdad de oportunidades o la equidad.

Finalmente, la norma contiene un tercer desplazamiento significativo, esta vez mediante la sustitución o la equiparación del derecho a la educación con la libertad no de enseñanza, sino de elección de centro. Así, en el artículo 3, que tiene por objeto definir conceptos clave del texto normativo, se define la libertad de elección de centro educativo como el derecho de los padres, madres o tutores a dicha elección, pero también el de todo el alumnado al acceso, en condiciones de igualdad, a un puesto escolar en cualquiera de las enseñanzas gratuitas. La accesibilidad es, sin embargo, un elemento central del derecho a la educación, siendo lo característico de la libertad de elección la posibilidad de acceder a centros que oferten enseñanzas de igual calidad, o aceptabilidad, considerada como un derecho en la educación (Tomasevski, 2001). De hecho, el propio texto normativo define en el artículo 5 el derecho a la educación en términos de accesibilidad (apartado a), derecho a la educación). Así, en la norma derecho a la educación y libertad de elección de centro educativo son objeto de la misma definición, transmitiendo con ello el carácter intercambiable de ambos. La accesibilidad en términos de elección, que en el esquema de Tomasevski se denomina aceptabilidad y se categoriza como derecho en la educación, se intercambia con la accesibilidad, que en el esquema de la autora se califica como derecho de educación.

5. Conclusiones

La educación es un bien tanto privado como público, tanto individual como colectivo (Levin, 2001). Este carácter complejo de la educación se contradice en las políticas de libertad de elección que enfatizan el papel decisorio de las familias y sus intereses individuales (Lubienski, 2006). El texto de la LMLEE, en línea con estas políticas, constituye un ejercicio de privatización del sistema educativo madrileño en dos sentidos: privatización de las políticas, ya que el objeto de las políticas es el sistema educativo y por lo tanto deben partir de su realidad, lo que no hace la

LMLEE cuando refiere el derecho del alumnado a recibir las enseñanzas en castellano; y la privatización de la educación, ya que el criterio de diseño de la oferta se enmarca en las consideraciones individuales e intereses privados de las familias.

En el proceso de privatización que lleva a cabo la LMLEE se produce una redefinición del derecho a la educación en dos aspectos: el papel de la administración educativa en su garantía y en la relación que el derecho a la educación guarda con la libertad de enseñanza. Como se ha señalado al inicio de este artículo, el reconocimiento del derecho a la educación como derecho fundamental confiere a los Estados tres obligaciones: respetar, proteger y cumplir, realizar y garantizar (Ruiz, 2020). Y, como señalábamos también al principio, la obligación de cumplir, realizar y garantizar requiere una acción positiva de los Estados que tenga como principio rector la accesibilidad en términos geográficos, económicos y de no discriminación. Cuando la administración educativa de la Comunidad de Madrid generaliza la libertad de elección para todos y establece como únicos límites de la libertad de elección de centro escolar por parte de las familias la autoridad de los docentes y la calidad del sistema, eliminando del derecho a la educación la accesibilidad para todos por igual, es decir, en condiciones de equidad, reconfigura el significado del derecho a la educación.

Finalmente, señalábamos también al principio del texto, cuando describíamos la relación entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza que se ha construido históricamente en el sistema educativo español, que la relación antagónica que se había establecido tradicionalmente en entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza y que parecía haberse equilibrado con la introducción de ambos principios en el apartado 1 del artículo 27 de la CE, podía entenderse también como una relación de equilibrio entre la dimensión común e individual de la educación. La equiparación del derecho a la educación y la libertad de enseñanza y su reducción a libertad de elección de centro elimina el muro de contención que el derecho a la educación representa para la expansión de los intereses privados y elimina la garantía de equidad.

Referencias bibliográficas

- Apple, M.W. (2006). *Educating the 'Right' Way: Markets, Standards, God, and Inequality*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Ball, S. (1990). *Politics and policy making in education. Exploration in policy sociology*. Nueva York y Londres Routledge.
- Ball, S. (1994). *Education reform. A critical and post-structural approach*. Buckingham y Philadelphia: Open University Press.
- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13 (2), 10-17.
- Barbehön, M., Münch, S. y Lamping, W. (2015). Problem definition and agenda-setting in critical perspective. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová y M. Orsini (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 241-258). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid. XII, 15, 14 de octubre de 2021.
- Consejería de Educación. (2020). *Madrid, Comunidad Bilingüe 2019-2020*. Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza.
- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- De Castro, R.M. (2014). La enseñanza bilingüe en Madrid. *Tarbiya. Revista de Investigación e Innovación educativa*, 43, 197-209.
- Diario de sesiones de la Asamblea de Madrid. Legislatura XII, 2, 17 y 18 de junio de 2021.
- Diario de sesiones de la Asamblea de Madrid. Legislatura XII, 52, 7 de octubre de 2021.
- Díaz Revorio, F. J. (1998). El derecho a la educación. *Anuario Parlamento y Constitución*, 2, 267-308.
- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3 (3-4), 336-356.
- Levin, H. (2001). *Privatizing education. Can the school marketplace deliver Choice, Efficiency, Equity, and Social Cohesion?* Nueva York: Taylor & Francis.

- Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 28, de 15 de febrero de 2022.
- Lubienski, C. (2006). School choice and privatization in education: An alternative analytical framework. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 4 (1), 1–26.
- Lubienski, C. (2013). Privatising form or function? Equity, outcomes and influence in American charter schools. *Oxford Review of Education*, 39 (4), 498-513.
- Malin, J.R., Potterton, A.U. y Lubienski, C. (2021). Language Matters: K–12 Choice-Favoring and Public-Favoring Stories. *Kappa Delta Pi Record*, 57 (3), 104-109.
- Martínez de Pisón, J. (2003). *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Madrid: Dykinson.
- McCowan, T. (2010). Reframing the universal right to education. *Comparative Education*, 46 (4), 509-525.
- Murillo, J., Almazán, A. y Martínez-Garrido, C. (2021). La elección de centro educativo en un sistema de cuasi-mercado escolar mediado por el programa de bilingüismo. *Revista Complutense de Educación*, 32 (1), 89-97.
- Pagès, M. y Prieto, M. (2020). The instrumentation of global education reforms: an analysis of school autonomy with accountability policies in Spanish education. *Educational Review*, 72 (6), 671-690.
- Prieto, M. y Villamor, P. (2012). Libertad de elección, competencia y calidad: las políticas educativas de la Comunidad de Madrid. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 16 (3), 149-166.
- Prieto, M. y 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>
- Puelles Benítez, M. (2004). *Política y Educación en la España Contemporánea*. Madrid: UNED.
- Puelles Benítez, M. (2017). *Política, legislación y educación*. UNED.
- Rodríguez Fernández, J. R. (2018). *El análisis político del discurso: apropiaciones en educación*. Barcelona: Octaedro.

- Ruiz, R.G. (2020). *El derecho a la educación: definiciones, normativas y políticas públicas revisadas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Scioscioli, S. (2014). El derecho a la educación como derecho fundamental y sus alcances en el derecho internacional de los derechos humanos. *Journal of Supranational Policies of Education*, 2, 6-24.
- Tomasevski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Swedish International Development Cooperation Agency.
- UNESCO. (2021). *Non-state actors in education. Who chooses? Who loses? Global Education Monitoring Report 2021/22*. UNESCO.
- Verger, A., Prieto, M., Pagès, M. y Villamor, P. (2020). Common standards, different stakes: A comparative and multi-scalar analysis of accountability reforms in the Spanish education context. *European Educational Research Journal*, 19 (2), 142-164.
- Viñao, A. (2018). Los orígenes del debate. Liberalismo, Estado, educación e Iglesia (1813-1936). En M. Menor y M.D. Puelles (Coords.), *El artículo 27 de la Constitución: cuaderno de quejas* (pp. 36-59). Madrid: Morata.

Fecha de recepción: 31 de marzo de 2022

Fecha de aceptación: 20 de mayo de 2022



Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109) está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)