

DICTAMEN DEL DECRETO 56/2001

DECRETO 56/2001, de 20 de febrero, por el que se establece el régimen de admisión de alumnos a los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Marco legal

Los antecedentes se deducen del decreto.

Decreto 56/2001, de 20 de febrero, por el que se establece el régimen de admisión de alumnos a los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

El artículo 27 de la Constitución de 1978 recoge el derecho a la educación como uno de los derechos fundamentales de la persona, el ejercicio de la cual, en el ámbito de la enseñanza básica, tiene carácter obligatorio y gratuito.

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1994, Fundamento jurídico segundo. Establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la educación mediante una programación de la enseñanza con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

La Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, *LODE*, establece en relación con el régimen de admisión de alumnos que una programación adecuada de las plazas escolares gratuitas, en los ámbitos territoriales correspondientes, garantizará tanto la efectividad del derecho a la educación como la posibilidad de elegir centro docente. Así mismo, el artículo 20.2 de la misma ley concreta como criterios prioritarios para adjudicar plaza escolar las rentas anuales de la unidad familiar, la proximidad del domicilio y la existencia de hermanos matriculados al centro. Al mismo tiempo establece que, en ningún caso, no habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o de nacimiento.

La Ley orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes prevé la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales y especifica que las administraciones educativas garantizarán la escolarización de estos alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

El Decreto 72/1996, de 5 de marzo, modificado por el *Decreto 53/1997*, de 4 de marzo, estableció el marco general de admisión de los alumnos en los centros docentes públicos y privados concertados. El *Decreto 299/1997*, de 25 de noviembre, regula la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales. Desde su publicación se han producido modificaciones como el *Real decreto 777/1998*, de 30 de abril, por el cual se desarrollan determinados aspectos de la ordenación de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo y se regula la admisión de alumnos a la formación profesional específica.

Consideraciones respecto al Decreto 56/2001.

I. En la introducción del decreto se expresa el ideario del mismo:

“La admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos tiene como objetivo conseguir la mejor atención a las necesidades educativas del alumno, y se rige por los principios de equidad, igualdad, integración y cohesión social, garantizando la transparencia del proceso y la efectividad del derecho a la educación así como la posibilidad de escoger el centro docente, atendiendo a su proyecto y carácter propio.”

En este párrafo se expresa el objetivo del decreto de mejorar la atención de las necesidades educativas del alumnado y expone los principios en los que se basa equidad, igualdad, integración y cohesión social. Si bien todos ellos son fundamentales, el decreto no incluye expresamente en esta introducción el principio de libertad aunque queda implícita en el derecho a escoger el centro docente. Trataré de analizar en qué medida se reflejan estos principios en el decreto y realizaré propuestas de mejora teniéndolos en cuenta.

En la introducción se hace referencia al cambio de la realidad educativa de Cataluña debido principalmente a la llegada de ciudadanos de otros países. Para conseguir la integración y cohesión social de estos ciudadanos se establece la prioridad de acceso de los alumnos con necesidades educativas especiales a un número predeterminado de plazas escolares. No hemos de olvidar que si el número de personas con necesidades educativas especiales por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas aumenta, también lo ha de hacer el número de plazas escolares destinadas a estas personas. De lo contrario, lo único que se consigue es que los nuevos grupos sociales desfavorecidos desplacen a otros grupos sociales también necesitados.

II. Capítulo 1.

El artículo 2, punto 2.1, hace referencia al derecho que tienen todos los alumnos a una plaza escolar que garantice la educación obligatoria y gratuita. La sociedad actual no sólo debería estar en condiciones de garantizar una plaza escolar gratuita, sino que también debería garantizar el derecho a elegir una plaza escolar pública.

En el punto 2.2 se afirma que es el *Departament d'Ensenyament* el responsable de garantizar el derecho a una plaza escolar pública. También debería ser garante del derecho de elección de esta plaza escolar mediante una programación general actualizada de la oferta anual. Para ello se debería revisar y actualizar el mapa escolar cada cierto tiempo, porque si la realidad educativa de Cataluña se está transformando por cambios poblacionales, el mapa escolar también ha de cambiar.

En el punto 2.3 consta el derecho a la educación y la posibilidad de escoger centro docente, pero lo subordina a las necesidades educativas del alumno y los puestos ofrecidos. El derecho de toda la población a escoger centro público debería ser un objetivo a intentar alcanzar. Una revisión, actualización y flexibilización del mapa escolar debería garantizar que los puestos ofrecidos fuesen los demandados en lo máximo de lo posible.

III. Capítulo 2.

El artículo 4, en el punto 4.1, expresa que el *Departament d'Ensenyament* determinará la oferta anual de puestos escolares y que ésta podrá ser modificada atendiendo la

demanda de plazas. Se ha de intentar que la modificación de la oferta de plazas escolares según la demanda sea una realidad, dotando los edificios escolares de una estructura que permita la ampliación de líneas educativas, y no, como generalmente ocurre en la práctica, que esta modificación sólo sea posible cuando se trata de reducir líneas por falta de demanda.

El punto 4.2 determina que las plazas destinadas a los alumnos con necesidades educativas especiales serán de 4 por aula, pero como no todas las necesidades educativas son iguales, pueden ser por discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, por trastornos graves de conducta o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas, el número de plazas debería depender del grado de atención individualizada que necesita el alumno.

IV. Capítulo 3.

El artículo 7 establece los criterios de prioridad para la admisión de alumnos cuando la demanda en un centro escolar es mayor que la oferta de plazas. Los criterios generales son la renta familiar, la proximidad del domicilio al centro docente y la existencia de hermanos del solicitante matriculados. Si bien la existencia de hermanos en el centro es un criterio lógico y práctico, debemos plantearnos las consecuencias de los criterios de la renta familiar y la proximidad del domicilio como determinantes de la admisión o no del alumno. El criterio de menor renta familiar como priorización para el acceso podría conllevar un desplazamiento de los grupos sociales más desfavorecidos tradicionalmente. También podría darse la circunstancia de que un alumno no pueda ser admitido en el centro de su preferencia por un mayor nivel de ingresos de su familia.

El criterio de proximidad del domicilio, expresada en el artículo 8, para los alumnos de enseñanza secundaria que proceden de centros de educación primaria adscritos, podría comportar un determinismo educativo incompatible con la igualdad de oportunidades, porque estos criterios podrían provocar que los alumnos de las zonas más marginadas socialmente tengan dificultades para salir de ellas. Por ejemplo, actualmente los dos institutos públicos de enseñanza secundaria del barrio del Besòs en Barcelona, IES Rambla Prim y IES Barri Besòs, son centros educativos de atención preferente. Si a los jóvenes de este barrio no se les da la oportunidad de estudiar en otros institutos, alejados de su zona y a los que no están adscritos sus colegios de primaria, tendrán que estudiar en institutos que pueden tener adaptaciones curriculares de centro, lo que dificultaría su acceso a estudios superiores. Por lo tanto, aunque considerando que en líneas generales los criterios de priorización de este decreto son correctos, avalado además por la sentencia 77/1985 del Tribunal Constitucional, sería conveniente tener previsto que no pudiera darse ningún tipo de discriminación social. La solución sería que a los alumnos que se encuentren en una situación similar a la anteriormente expuesta y soliciten ser admitidos en centros escolares que no corresponda a su zona no se les aplicara negativamente el criterio de prioridad por razón de proximidad de domicilio.

V. Disposiciones adicionales

En el punto 2 se contempla la posibilidad de que el número de alumnos con necesidades educativas especiales por aula sea superior a cuatro, marcado en el artículo 4.1, y marca en esta ocasión el límite del diez por ciento de la ratio. Este punto debería también contemplar las medidas o recursos excepcionales que acompañarían este incremento.

Propuestas y sugerencias

Se debe tener presente el alto componente político de las decisiones en educación y que muchas veces las organizaciones educativas están fuertemente influidas por grupos de interés que persiguen objetivos específicos. En concreto, las normativas que regulan el régimen de admisión de alumnos a los centros docentes intentan conjugar la libertad y la igualdad en educación, haciendo más hincapié en uno u otro concepto según la ideología del partido que la elabore y la aplique.

De este modo el Real Decreto 3666/1997, de 14 de marzo, priorizaba el concepto de libertad interpretado como: “Hacer efectivo el derecho que asiste a los padres de elegir el tipo de educación para la formación de sus hijos, lo que incluye la libre elección de centro educativo sin condicionamientos discriminatorios.” Piñeiro (1998) afirma que este decreto fue polémico porque se entendió que era un primer paso para una enseñanza elitista, como consecuencia de que se permitiera a los centros una selección de alumnos, antes que a los alumnos en general una verdadera y libre elección de centro. Realmente la libertad total por elegir escuela supone un freno a la capacidad innovadora de los profesores más creativos y las experiencias democratizadoras, y significa que los centros públicos se rigen por la ley del mercado y “el mercado para un centro supone una pérdida progresiva de calidad. Durante este proceso muchos alumnos pueden seguir recibiendo educación no en las mejores condiciones y la responsabilidad moral en el sistema educativo es la de proveer calidad para todos”. (Gimeno Sacristán, 1998)

El Decreto 56/2001, de 20 de febrero, objeto del presente estudio, intenta compaginar la libertad con la igualdad de oportunidades. Esto presenta dificultades porque, como Gimeno (1998) afirma, las desigualdades de partida son un hecho y el Estado debería ser el garante de la provisión de las oportunidades de escolarización. Actualmente no es suficiente garantizar la escolarización sino que lo que se ha de garantizar es que ésta se realice en igualdad de condiciones para todos, condiciones que permitan la promoción de los alumnos y que permita a la educación cumplir con su función de eliminar cualquier tipo de determinismo social. Este decreto intenta asegurar que realmente sucede así y aunque en muchas ocasiones lo consigue, se ha de tener especial precaución y evitar que un exceso de normativización o burocratización consiga los efectos contrarios a los que se propuso. “Si el sistema educativo trata injustamente a algunos de sus alumnos, no son éstos los únicos que lo padecen, sino que la calidad de la educación de todos los demás se degrada” (Connell, 1997) Una injusticia detectada en la realidad es que jóvenes de determinadas zonas no tengan las mismas posibilidades de acceder a centros escolares donde tengan las mismas opciones de promocionar que el resto de jóvenes. Esta situación ocurre en barrios como el Besós de Barcelona, donde sus dos centros de enseñanza secundaria son centros de atención preferente, esto quiere decir que pueden tener el currículo modificado, lo que puede condicionar el futuro de todos los jóvenes de esta zona. Cuando estos jóvenes desean acceder a centros de otras zonas no se encuentran en igualdad de condiciones de acceso.

En cuanto a los problemas de la igualdad en relación con la educación se ha de tener en cuenta que no terminan con la extensión de la obligatoriedad. Hay que garantizar, y así se prescribe en la LOGSE, que existan medidas y programas para compensar las desigualdades educativas que padecen personas o grupos en situaciones socioeconómicas desfavorables. La Fundación Jaume Bofill elaboró el libro *Immigració i igualtat de oportunitats* en el que se enumeran una serie de criterios para promover la igualdad de

oportunidades. El documento propone: 1. la creación de una red educativa de utilidad pública en el que todos los centros de titularidad pública, tendrían los mismos recursos y se promovería la movilidad del profesorado; 2. la redefinición del profesorado como agente de cambio social; y 3 elaborar un nuevo mapa escolar.

Realmente la elaboración de un mapa escolar acorde con las necesidades sociales es fundamental para conseguir una igualdad de oportunidades en educación. Este mapa escolar debería ser flexible para poder dar respuestas a las demandas que van surgiendo en cada momento y para poder solucionar los casos en los que la aplicación de este decreto conlleve la anulación de una igualdad de oportunidades. Ejemplo de esta última situación es la expuesta en el comentario del punto IV del decreto. Todos los alumnos han de tener derecho a poder elegir un centro que ofrezca las mismas posibilidades de promoción social que el resto y no que el hecho de pertenecer a un grupo o entorno social sea un determinante de las posibilidades educativas. Es responsabilidad de los poderes públicos garantizar el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de condiciones a través de una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos en los ámbitos territoriales correspondientes como determina la sentencia del Tribunal Supremo del 15 de abril de 1994 y no que un deficiente mapa escolar sea la limitación a la libertad y la igualdad educativas. “La más evidente de las limitaciones al ejercicio del derecho de elección de centro escolar es la falta de centros distintos en una misma zona geográfica, entre los cuales los padres tengan la posibilidad de escoger” (Riu, 2003)

Hallak (1978) afirma que el mapa escolar desempeña un papel vital en la ejecución de las políticas educativas y su análisis pone de manifiesto los desequilibrios en el desarrollo de la educación. Entre otras cosas, estos desequilibrios muestran que la meta de la igualdad de oportunidades educativas rara vez se respeta. El mapa escolar cumple muchas funciones importantes en relación con la puesta en práctica de las políticas educacionales. Por todo ello es importante insistir en la conveniencia de elaborar un mapa escolar fácilmente modificable si las circunstancias sociales lo requieren y no que éste sea algo estático, porque la sociedad no lo es. Sin embargo, todas las decisiones sobre la creación y modificación del mapa escolar se han de basar en investigaciones, ya que como Swope (1992) afirma, éstas proporcionan evidencias empíricas y conclusiones que sirven para resolver un problema, o al menos para resolver la incertidumbre respecto de una decisión y ayudan a mejorar la calidad de la toma de decisiones en materia de políticas educativas.

BIBLIOGRAFÍA

CONNELL, R.W. (1997) **Escuelas y justicia social**. Madrid. Ed. Morata

GIMENO SACRISTÁN, J. (1998) *Nuevos liberales y viejos conservadores ante la educación*. en Álvarez-Uría, F: **Neoliberalismo versus democracia** Ed. La piqueta. Madrid

HALLAK, J. (1978) **El mapa escolar, un instrumento de la política de la educación**. UNESCO

JOHN SWOPE, S.J. (1992) *Information broker. Un nuevo profesional y la toma de decisión políticas públicas en educación*. en Torres, C,A. **Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI**. Clacso.

PIÑEIRO PERMUY, J.(1998) *El desarrollo de la LOGSE durante el mandato popular (1996-2000)*. en Álvarez-Uría, F: **Neoliberalismo versus democracia** Ed. La piqueta. Madrid

RIU ROVIRA DE VILLAR, F. (2003) **Calidad para todos**. Barcelona. Edebé

REFERENCIAS

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1994

Sentencia 77/1985 del Tribunal Constitucional

Mapa escolar de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament