

Consideraciones del Síndic en el marco de una actuación de oficio sobre el desarrollo del principio de educación inclusiva

El Síndic pide al Departamento de Enseñanza más garantías para desarrollar el principio de educación inclusiva de los niños con discapacidad

El ordenamiento jurídico establece que la atención educativa de los niños con discapacidad en nuestro país se rige por el principio de escuela inclusiva, de tal forma que, siempre y cuando sea posible, éstos tienen derecho en estar escolarizados en centros ordinarios y a recibir una atención educativa adecuada a sus necesidades especiales que garantice su máximo desarrollo posible.

Este derecho, sin embargo, se ha visto erosionado en los últimos años por el impacto de las restricciones presupuestarias en materia de educación, especialmente por la dotación de recursos, que han afectado negativamente al despliegue del principio de inclusión escolar del alumnado con discapacidad en el sistema educativo.

La escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales en centros ordinarios

- Los datos aportados por el mismo Departamento de Enseñanza indican que, **por primera vez en los últimos cuatro cursos, el número de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios ha decrecido (de los 12.031 del curso 2011-12 a los 11.657 del curso 2012-13, tras años de incremento), y que el número de alumnado escolarizado en centros de educación especial ha aumentado (de los 6.369 del curso 2011-12 a los 6.744 del curso 2012-13, tras años de decremento).**
- Los problemas de dotación de los centros ordinarios pueden condicionar notablemente la elección escolar manifestada por las familias de los alumnos con discapacidad y también los dictámenes de escolarización que elaboran los mismos equipos de asesoramiento pedagógico (EAP). En la práctica, cabe decir que existen diferencias territoriales en cuanto a las propuestas de escolarización que realizan los EAP en relación con el alumnado con necesidades educativas especiales, algunos más orientados hacia la escolarización de este alumnado en centros ordinarios que otros. La existencia de centros de educación especial en el territorio es uno de los factores condicionantes de estas diferencias territoriales en las propuestas de escolarización de los EAP.

- El Departamento de Enseñanza ha aprobado en los últimos cursos resoluciones para establecer el procedimiento a seguir y los protocolos que tienen que utilizar los EAP para la elaboración de dictámenes de escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales (por ejemplo, resolución de 28 de febrero de 2013, de la Dirección General de Educación Infantil y Primaria, para el curso 2013-2014). **El principio de educación inclusiva, sin embargo, se regula aún hoy por un reglamento del año 1997 (Decreto 299/1997, de 25 de noviembre, sobre la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales), que no parte de los progresos conseguidos en la última década en el ámbito de La educación inclusiva (con la creación de las USEE, por ejemplo), y que no despliega algunos de los avances introducidos por la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación**, como por ejemplo la prestación de servicios y programas por parte de los centros de educación especial de apoyo a la escolarización de los alumnos con discapacidades en los centros ordinarios (artículos 81.4 y 205.10).

Colectivos con especiales desigualdades en la aplicación del principio de educación inclusiva

La falta de criterios claros favorece la existencia de desigualdades en la aplicación del principio de educación inclusiva en función de las características del alumnado y la sobrerrepresentación de determinados colectivos en los centros de educación especial.

- El número de alumnado extranjero entre los cursos 2009/2010 y 2011/2012 en los centros de educación especial ha tendido a crecer (del 17,3% al 20,7%) por encima de lo que lo ha hecho en los centros ordinarios las enseñanzas obligatorias. Entre estos cursos, el peso del alumnado extranjero ha pasado del 14,1% al 12,9% a la educación primaria, y del 17,7% al 17,2% a la educación secundaria obligatoria. En los centros ordinarios, el peso del alumnado extranjero ha pasado del 12,9% al 13,1%. De hecho, este incremento del alumnado extranjero en los centros de educación especial ya se produce en un contexto en que el peso del hecho migratorio en los centros de educación especial es superior al peso del hecho migratorio en los centros ordinarios. En todos estos cursos observados, los porcentajes de alumnado extranjero en los centros de educación especial siempre son más elevados que los porcentajes de este alumnado en los centros ordinarios.
- Según datos de una investigación realizada por el grupo de investigación ERIDIQV, adscrito al Instituto de Investigación sobre Calidad de Vida (IRQV) de la Universidad de Girona (UdG), en colaboración con el Departamento de Enseñanza y la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia (DGAIA), el 8,8% de adolescentes de 12 a 16 años tutelados por la administración están escolarizados en centros de educación especial, mientras que entre la población general esta proporción es del 1,1%.

Ante este hecho, el Departamento de Enseñanza manifiesta no poder hacer una valoración, en tanto que no hay ninguna voluntad ni medida al respecto de esta cuestión, ni se observa ningún factor, ni en favor ni en contra, que pueda afectar el proceso de valoración y orientación que se hace del alumnado tutelado o del alumnado extranjero con necesidades educativas especiales.

Si bien no necesariamente es consecuencia de una acción prevista por el Departamento de Enseñanza, el Síndic recuerda que esta realidad puede estar enmascarando una situación vulneradora del derecho a la educación en igualdad de oportunidades. En el caso del alumnado extranjero con necesidades educativas especiales, por ejemplo, esta sobrerrepresentación puede ser debida al desconocimiento del principio de educación inclusiva que orienta nuestro sistema educativo por parte de las familias inmigradas, a la mayor complejidad de las necesidades educativas a atender (incorporación tardía, desconocimiento de la lengua, etc.) por parte de este alumnado, a una posible mayor propensión de los EAP en hacer dictámenes de escolarización en centros de educación especial, especialmente entre el alumnado de incorporación tardía con necesidades educativas especiales, etc.

El despliegue de las unidades de apoyo a la educación especial

En los últimos años, el Departamento de Enseñanza ha desplegado las Unidades de Apoyo a la Educación Especial (USEE), que son recursos organizativos de atención a los alumnos que presentan necesidades educativas especiales susceptibles de ser escolarizados en centros específicos con la finalidad de favorecer su integración en el entorno ordinario.

- **El número de USEE se ha ido incrementando progresivamente en los últimos años:** según datos del Departamento de Enseñanza, el curso 2011/2012 había 332 USEE en funcionamiento; el curso 2012/2013, 354; y el curso 2013/2014, 359.
- Si bien el número de USEE aumenta año tras año, su despliegue progresivo ha sido acompañado de reducciones en la dotación de personal docente y también de problemas derivados de la falta de cobertura de las reducciones de jornada y de las bajas temporales de los educadores de educación especial, con USEE que no disponen del personal asignado durante todo el horario del alumnado.
- Este escenario ha provocado, según algunas fuentes, que algunos centros de educación especial estén recibiendo alumnado con necesidades educativas especiales que podría estar escolarizado en centros ordinarios si éstos dispusiesen del apoyo adecuado, con lo que no se cumpliría la escolarización en un centro de educación especial únicamente para los casos en que la escolarización en un centro ordinario no sea posible.

La dotación del personal de apoyo

Estas medidas de austeridad también han afectado a reducciones de las horas de personal supervisor asignado a muchos centros educativos públicos con respecto a anteriores cursos, pese a que, en muchos de ellos, el número de alumnado con necesidades educativas especiales ha aumentado.

Si bien hasta el curso 2012/2013 el número de alumnado con apoyo de monitor ha aumentado como consecuencia del aumento del número de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en centros ordinarios, la dotación de horas de apoyo se ha visto reducida en muchos casos.

De hecho, el estudio de quejas recibidas en esta institución constata que **la evolución de la dotación de profesionales de apoyo de que disponen los centros no siempre está en consonancia con la evolución de las necesidades de atención que requieren los alumnos que escolarizan.**

En este sentido, las administraciones afectadas exponen que la asignación de horas de monitores en cada centro depende de las solicitudes recibidas cada curso y de la disponibilidad de horas, que son finitas y no necesariamente están condicionadas al número de solicitudes existentes. Ante estos déficits de recursos, el Síndic considera que condicionar las horas asignadas al volumen de una bolsa de horas limitada puede provocar que haya necesidades educativas especiales no cubiertas suficientemente, o desigualmente cubiertas en función del centro de escolarización del niño (dependiendo, por ejemplo, del número de alumnado con necesidades educativas especiales en cada centro o de otros), y solicita que se revisen los procedimientos de asignación de horas de monitor, a fin de garantizar que las necesidades de este apoyo educativo sean el criterio fundamental a la hora de decidir sobre las asignaciones de horas en cada centro. La valoración de las necesidades educativas especiales debe ser el criterio que determine la asignación de horas, y el volumen de la bolsa de horas no tendría que ser finito, sino que tendría que estar condicionado al volumen de necesidades educativas especiales existente. De otra manera, se podría vulnerar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de los alumnos con discapacidad, protegido por el ordenamiento jurídico.

Ámbitos escolares con déficits de educación inclusiva

- El Síndic observa enormes **dificultades para que un niño de cero a tres años que sufre una multidiscapacidad con una afectación severa pueda ser atendido en una guardería ordinaria.** Si bien hay ejemplos de inclusión de estos niños en guarderías, son escasos respecto de los casos en que no pueden acceder por falta de personal adecuado. De hecho, la única guardería especializada para niños con multidiscapacidad es privada. Si bien hay algunas prácticas de escolarización compartida entre guarderías municipales y la guardería especializada (actualmente, cuatro en Barcelona ciudad) y esta práctica está pensada para hacerse extensiva a otros municipios, no existe ninguna previsión concreta sobre esta cuestión.

- **Los déficits de escolarización inclusiva también se hacen presentes en las actividades complementarias y extraescolares y en el servicio de comedor escolar.** En el marco de la actividad del Síndic, hay numerosas quejas por la falta de oportunidades, especialmente del alumnado con discapacidad a la hora de acceder a estas actividades y servicios, y por los déficits en la provisión de personal de apoyo por parte de la administración afectada que acompañe su participación. El carácter inclusivo del sistema educativo y la progresiva incorporación del alumnado con necesidades educativas especiales a los centros ordinarios han acentuado las necesidades de compensar las desigualdades en el ámbito no lectivo.
- De hecho, esta institución ha defendido que, de acuerdo con las previsiones recogidas en la normativa vigente, el carácter obligatorio o no de las enseñanzas o el carácter lectivo o no lectivo de los servicios y de las actividades educativas no justifican la existencia de criterios de admisión que puedan ser discriminatorios, ni exime la Administración educativa de intervenir para compensar las desigualdades de acceso. De acuerdo con el derecho a la educación en igualdad de oportunidades, una vez establecido un servicio educativo, todos los alumnos deben poder acceder en condiciones de igualdad, con independencia de sus características personales.
- **Cabe destacar las dificultades con las que se encuentra el alumnado con necesidades educativas especiales que se ha graduado en ESO y que, de acuerdo con estas necesidades, presenta muchos problemas para proseguir su escolarización en enseñanzas secundarias postobligatorias,** aunque sea con adaptaciones curriculares. Para muchos de ellos, el recurso educativo más adecuado a sus necesidades formativas y de inserción laboral son los programas de cualificación profesional inicial (PCPI), pero la normativa vigente limita el acceso a esta oferta a aquellos alumnos sin graduación en ESO. Esta situación provoca que haya institutos que sugieran a este alumnado que no se gradúe en ESO, a fin de que pueda acceder sin problemas a esta oferta formativa. A criterio del Síndic, la normativa estatal, si bien no prevé de manera literal como caso excepcional la posibilidad de que el alumnado graduado en ESO se pueda inscribir en un PCPI, no excluye que las administraciones educativas, de acuerdo con su mandato de velar por el derecho a la educación, puedan regular con carácter excepcional otros supuestos de acceso.

Principales recomendaciones

Puesto que la inclusión escolar es un principio rector de nuestro sistema educativo, de acuerdo con lo que prevé la Ley 12/2009, de educación de Catalunya, **el Síndic pide al Departamento de Enseñanza implementar medidas normativas y políticas que permitan profundizar aún más en el desarrollo de la educación inclusiva a nuestro país, sea con la dotación de los apoyos suficientes a los centros ordinarios para hacer posible la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, sea con el establecimiento de criterios de escolarización que combatan las**

desigualdades territoriales y sociales en la aplicación del principio de educación inclusiva existentes en la actualidad.

Algunas de las recomendaciones formuladas por el Síndic son:

- Avanzar en la asignación de personal de apoyo necesario para la atención adecuada de los alumnos con necesidades educativas especiales en cada escuela ordinaria, con una dotación condicionada a la evolución de necesidades educativas especiales presente en cada centro para hacer posible la educación inclusiva.
- Completar la implantación de las USEE de acuerdo con el estudio de valoración de las necesidades del territorio para garantizar la atención de los alumnos para los cuales la EAP ha indicado este tipo de escolarización.
- Impulsar y finalizar la reconversión definitiva de los CEE en centros de referencia para las escuelas ordinarias como mecanismo de apoyo para hacer efectiva la escolarización inclusiva de los alumnos con discapacidades.
- Tomar medidas para que los niños y los adolescentes con discapacidad tengan acceso a los diversos servicios escolares (comedor, actividades complementarias, etc.) en condiciones de igualdad con los otros niños y adolescentes.
- Garantizar el acceso de los niños con discapacidad a las guarderías.
- Asegurar la formación de los docentes en la atención de los alumnos con discapacidades y con necesidades educativas especiales, para que el alumnado reciba la atención individualizada y especializada que necesita.
- Estudiar cuáles son las ratios adecuadas para la atención de los alumnos con discapacidad en régimen de educación inclusiva y las necesidades de apoyo en el aula, y aplicarlas.
- Desplegar la normativa que debe regular las disposiciones recogidas en la misma Ley 12/2009, del 10 de julio, de educación, en el ámbito de las actividades complementarias, de las actividades extraescolares organizadas en los centros escolares y de las actividades de educación en el tiempo libre, a fin de garantizar el derecho de los niños con discapacidad, sin discriminación por razón de ninguna condición, en acceder a estos ámbitos educativos en igualdad de oportunidades.
- Estudiar la posibilidad de autorizar excepcionalmente al alumnado con necesidades educativas especiales graduado en ESO que, por indicación de la EAP o del mismo centro, no puede acceder a las enseñanzas secundarias postobligatorias, en acceder a los PCPI, aunque sea por medio de la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas, y adecuar la normativa de ámbito catalán a este propósito.

Octubre de 2013