

LA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN CATALUÑA

RESUMEN EJECUTIVO

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

LA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN CATALUÑA

La Convención de los derechos de las personas con discapacidad (2006) reconoce expresamente el derecho a la educación inclusiva como modelo indispensable para que todo el alumnado reciba una educación de calidad y para garantizar la universalidad y la no-discriminación en el derecho a la educación. La aprobación del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, pretendió dar un nuevo impulso al modelo de escuela inclusiva en Cataluña.

Sin embargo, el análisis de la realidad del sistema educativo pone de manifiesto la persistencia de algunas carencias relacionadas con la atención a la diversidad y con las dificultades en la aplicación efectiva del modelo de educación inclusiva que prevé dicha normativa. Este informe analiza los principales déficits estructurales detectados dentro del sistema y los déficits de implementación del modelo de educación inclusiva, y formula propuestas orientadas a garantizar su despliegue efectivo.

Este informe se enmarca en los trabajos del Pacto contra la segregación escolar en Cataluña, promovido en el año 2019 por el Departamento de Educación y el Síndic de Greuges. Una de las medidas previstas es la creación de comisiones de estudio específico para identificar buenas prácticas para combatir la segregación escolar en diferentes ámbitos (actuación 2 del ámbito 1). Uno de estos ámbitos es el de la educación inclusiva.

Con este propósito, el mes de diciembre de 2020 se creó la Comisión de estudio sobre la educación inclusiva en la lucha contra la segregación escolar,¹ que ha participado en la elaboración de este informe.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

A lo largo de las últimas décadas, la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales ha ido transitando desde un modelo basado en la escolarización diferenciada con apoyos específicos a un modelo basado en la voluntad de construir un sistema educativo verdaderamente inclusivo.²

¹ Esta comisión ha sido integrada por (por orden alfabético): Mercè Batlle (COCARMI/FEPCAT), Efrén Carbonell (ASPASIM), Lourdes Caseny (Servicio de Atención Educativa Inclusiva y Orientación de la Dirección General de Currículum y Personalización, Departamento de Educación), María José Cesena (EAP, Consorcio de Educación de Barcelona), Alba Cortina (directora de la Escuela Jeroni de Moragas), Miquel Àngel Essomba (ERDISC, UAB), Mònica Fernández (Colegio Oficial de Pedagogía de Cataluña), Irene Ginebra (ONCE), Núria Martín (sub-directora general de Administración y Organización de Centros Públicos, Departamento de Educación), Imma Reguant (sub-directora general de Educación Inclusiva, Departamento de Educación), Ramon Rial (director del Colegio Escorial Vic), Ignasi Roviró (director del Colegio Santo Miquel de los Santos de Vic), Jordi Salgado/Enric Trens (sub-director general de Plantillas, Provisión y Nóminas, Departamento de Educación), Noemí Santiveri (Plataforma Ciudadana por la Escuela Inclusiva), Jesús Soldevila (Departamento de Pedagogía, UVIC-UCC), Mariona Torredemer (DINCAT), Xavier Ureta (Grupo de Búsqueda de Pedagogía y Escuela) y Dolors Víque (CCOO).

² El modelo de educación inclusiva parte de la base que la discapacidad no es una característica médica de la persona, sino que es el resultado de su interacción con los obstáculos que hay a la sociedad en general (físicos, actitudinales, etc.) y al sistema educativo en particular, de manera que no es el alumnado con necesidades educativas especiales quien tiene que buscar un encaje y adaptarse, con determinados apoyos específicos, sino que es el sistema educativo que tiene que proporcionar una oferta inclusiva y accesible que haga posible que todo el alumnado, sean qué sean sus condiciones, tenga las mismas oportunidades y pueda ejercer su derecho a la educación en igualdad. De hecho, todo el alumnado tiene necesidades educativas varias que tienen que ser atendidas. Este nuevo modelo, al mismo tiempo, prevé la inclusión al aula ordinaria de todo el alumnado como opción preferente, por encima de la escolarización diferenciada, desde la convicción que la diversidad es una riqueza y la inclusión social de la diversidad supone trabajar porque todo el alumnado llegue a desarrollar al máximo sus capacidades y habilidades.

En Cataluña, el despliegue del modelo de educación inclusiva topa actualmente con tres obstáculos estructurales:

■ **Carece de cambio cultural de paradigma en la práctica profesional para la aplicación del modelo de educación inclusiva.** Una parte importante del profesorado aún continúa creyendo que la educación inclusiva afecta sólo al alumnado con necesidades educativas especiales, que la atención de este alumnado es responsabilidad principal del personal de apoyo y que su inclusión depende fundamentalmente de la provisión de estos apoyos específicos adicionales, sin la necesidad de modificar la misma práctica profesional y la dinámica de funcionamiento del aula. Muchas familias también parten de la base que la adecuada inclusión de los niños en la escuela ordinaria depende fundamentalmente de los recursos adicionales que se les asignen. De hecho, la elevada escolarización en centros de educación especial o las dificultades en la escolarización en determinados centros ordinarios ponen de manifiesto que a estas alturas el enfoque que se encuentra en la base de la aplicación del Decreto 150/2017 no es plenamente asumido o conocido por determinados centros y servicios educativos, ni tampoco por determinadas familias.

■ **Déficits en la alineación y la corresponsabilidad de los diferentes actores que intervienen en la aplicación del modelo de educación inclusiva.** Aún hay servicios, como por ejemplo los equipos de asesoramiento y orientación psicopedagógica (EAP), los centros de desarrollo y atención precoz (CDIAP), etc., que proporcionan un asesoramiento a las familias no siempre orientado hacia la inclusión, con diferencias en la distribución del alumnado entre centros ordinarios y de educación especial en función de los territorios, en parte condicionadas por el posicionamiento de los profesionales de los diferentes servicios en relación al modelo de escuela inclusiva. O en esta misma línea, los centros y los servicios educativos aún no trabajan de manera suficientemente coordinada e integrada.

■ **Insuficiencia de recursos destinados a hacer posible el nuevo modelo de educación inclusiva.** Se constata el carácter insuficiente de la dotación de los recursos personales (personal de apoyo, personal logopeda y de fisioterapia, etc.) para la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios. Algunas familias exponen que son los mismos centros ordinarios que expresan esta insuficiencia, a veces aducida para limitar la participación de los niños en determinadas actividades o incluso para reducir su jornada lectiva. Otras quejas se han referido a la dotación insuficiente de personal logopeda y de fisioterapia y al hecho de que la provisión actual de estos recursos no permite atender todas las necesidades detectadas en el alumnado, algunas de las que quedan no cubiertas y obligan a las familias a recurrir a servicios de carácter privado. En el caso de los servicios educativos, el Síndic también ha recibido quejas que ponen de manifiesto que la dotación de los EAP no siempre resulta suficiente, en cuanto a frecuencia, cobertura e intensidad de la intervención, para cumplir el encargo que tienen atribuido.

12 EVIDENCIAS DE DÉFICITS DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA

1. La consolidación de la escolarización de alumnado en centros de educación especial

A pesar de los avances normativos hacia un modelo de educación inclusiva, que propugna que el alumnado se pueda escolarizar en centros ordinarios, sea cual sea su condición, la presencia de alumnado en centros de educación especial se mantiene bastante estabilizada en los últimos quince años, en torno a los 7.000 alumnos, con una ligera tendencia a incrementarse después de la aprobación del Decreto 150/2017, contrariamente a lo que cabría esperar. De hecho, en el curso 2020/2021 se han escolarizado más alumnos en valores absolutos en centros de educación especial en el periodo observado, 7.818 (ver tabla 1).

Tabla 1. Evolución del alumnado con necesidades educativas especiales en el sistema educativo (2005-2021)

Cursos	Alumnos con NEE escolarizados en centros ordinarios	Alumnos en centros de educación especial	Total de alumnos con NEE	% de alumnos con NEE en centros ordinarios
2005-2006	15.795	6.779	22.574	70,0
2006-2007	17.074	6.828	23.902	71,4
2007-2008	17.310	6.810	24.120	71,8
2008-2009	19.525	6.868	26.393	74,0
2009-2010	20.282	6.615	26.897	75,4
2010-2011	18.407	6.369	24.776	74,3
2011-2012	18.939	6.568	25.507	74,3
2012-2013	18.068	6.744	24.812	72,8
2013-2014	17.759	6.927	24.686	71,9
2014-2015	18.164	7.147	25.311	71,8
2015-2016	18.625	7.282	25.907	71,9
2016-2017	24.696**	6.919	31.612**	78,1**
2017-2018	23.857	6.839	30.696	77,2
2018-2019	26.844	7.087	33.931	79,1
2019-2020	29.374	7.456	36.830	79,8
2020-2021	29.028	7.818	36.846	78,8

Fuente: Departamento de Educación

Nota: ** Los datos de los centros ordinarios corresponden a alumnado de INF, PRI y SECO. Al mismo tiempo, hace falta tener presente que se han añadido categorías de reconocimiento de NEE respecto a los datos de cursos anteriores. Este cambio se ha debido a la aprobación de la Orden NOS/293/2015, de 18 de septiembre, de creación del Registro de alumnos y del fichero de datos de carácter personal asociado, y a la posterior implantación de este registro (RALC), en que se tienen que inscribir todos los alumnos matriculados a los centros educativos de enseñanzas regladas no universitarias de Cataluña. El RALC es la única fuente de datos de identificación de los alumnos, de manera que se interrelaciona con el resto de sistemas de información del Departamento, como por ejemplo la GEDAC (aplicación para la gestión de escolarización).

De hecho, cuando se analiza la evolución del número de alumnado de educación especial escolarizado a la educación básica obligatoria, esta muestra una tendencia de crecimiento sostenido a largo de la última década, de los 4.507 del curso 2010/2011 a los 5.687 del curso 2020/2021. La evolución del alumnado de educación especial matriculado a la educación básica obligatoria por cada 1.000 habitante matriculados a la educación básica (primaria y ESO) en centros ordinarios también ha crecido, de 6,27 a 7,05 alumnos (ver la tabla 2).

Estas dificultades para reducir el alumnado escolarizado en centros de educación especial contrastan con el incremento de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios, fundamentalmente como consecuencia de una mejora en su detección en edades tempranas y también de una ampliación de las categorías establecidas para el reconocimiento de las necesidades educativas especiales. El curso 2020/2021, el 78,8% del alumnado con necesidades educativas especiales se escolariza en centros ordinarios, con una tendencia relativamente estable en los últimos años (ver tabla 1).

Tabla 2. Evolución del alumnado de educación especial por enseñanzas en Cataluña, 2010-2021

	Total	Educación infantil	Educación básica obligatoria (EBO)	Alumnado EBO en centros de educación especial por 1.000 alumnos de educación básica en centros ordinarios	Educación postobligatoria	Otros
2010/2011	6.369	416	4.507	6,27	1.185	261
2011/2012	6.568	433	4.630	6,31	1.293	212
2012/2013	6.744	461	4.799	6,43	1.214	270
2013/2014	6.929	445	5.021	6,66	1.211	252
2014/2015	7.147	440	5.290	6,89	1.201	216
2015/2016	7.286	461	5.346	6,85	1.280	199
2016/2017	6.919	370	5.347	6,78	1.114	88
2017/2018	6.839	399	5.454	6,84	986	-
2018/2019	7.087	389	5.523	6,84	1.175	-
2019/2020	7.456	409	5.672	6,99	1.375	-
2020/2021	7.818	416	5.687	7,05	1.715	-

Fuente: Departamento de Educación

Dentro del conjunto de alumnado escolarizado en centros de educación especial cabe destacar la presencia de alumnado de edades tempranas. El curso 2020/2021 cerca de 300 niños (289) escolarizados en centros de educación especial tienen de 3 a 5 años, la edad teórica de escolarización a la educación infantil de segundo ciclo (el 3,7% del total).

Cerca de una cuarta parte de los niños escolarizados en centros de educación especial tienen edad de escolarización a la educación infantil y primaria. Hay 1.400 alumnos (1.447) escolarizados en centros de educación especial que tienen de 6 a 11 años. Si se toman como referencia los niños de 3 a 11 años, estos representan el 22,2% del total.

2. La predisposición de familias hacia la escolarización en centros de educación especial y los déficits de acompañamiento de las familias por parte de los centros ordinarios

En una parte de las familias de alumnado con necesidades educativas especiales hay una resistencia importante a escolarizar los niños en centros ordinarios, y también una buena valoración de su escolarización en centros de educación especial. En el año 2020 el Consorcio de Educación de Barcelona hizo una encuesta a familias de alumnado escolarizado en centros de educación especial de la ciudad de Barcelona (con una muestra de 300 familias). Un 69,3% de las familias valoran como sobresaliente la atención que proporcionan los centros de educación especial a los niños, y sólo un 1,2% manifiesta que es insuficiente, y un 79,7% de las familias no valora como opción llevar a su hijo o hija a un centro ordinario. Sólo un 17,3% de las familias se han planteado esta opción.

De acuerdo con este estudio, el hecho de que las familias, mayoritariamente, no se planteen la escolarización ordinaria se explica porque consideran que sus niños presentan una necesidad de atención especializada que los centros ordinarios no pueden proporcionar (39,3% de los casos) o también porque la escuela ordinaria no dispone de los recursos necesarios (14,6%). Una parte significativa (10,0%) también expone que la experiencia a la escuela ordinaria fue negativa. Cabe tener presente, además, que la mitad de las familias (48,3%) no estaría dispuesta a optar por la escolarización ordinaria, aunque se garantizara esta atención especializada en un centro ordinario próximo a su domicilio.

Se mantiene la demanda de escolarización en centros de educación especial por parte de las familias, de manera que a estas alturas la entrada en vigor del Decreto 150/2017 no ha tenido un impacto significativo en la proporción de alumnado que se incorpora a los centros de educación especial.

La percepción de falta de información o de acompañamiento aparece en una parte significativa de las familias que escolarizan los hijos en los centros ordinarios. El Síndic recibe quejas sobre déficits relacionados con la información que se facilita a las familias en relación con la evolución educativa de sus hijos y, en general, respecto a los apoyos y las medidas organizativas adoptadas por los centros para la atención de los niños. Sin embargo, el establecimiento de mecanismos que aseguren una información detallada se valora de forma altamente positiva.

3. La interseccionalidad: la prevalencia desigual de las necesidades educativas especiales en función del género y la sobrerrepresentación del alumnado extranjero en los centros de educación especial

La prevalencia desigual de las necesidades educativas especiales condicionada por determinadas categorías sociales se observa especialmente cuando se analiza en función del género. Tanto en los centros ordinarios como en los centros de educación especial hay más niños con necesidades educativas especiales que niñas. En la educación primaria, por ejemplo, el 51,3%

del alumnado escolarizado en centros ordinarios son niños, pero esta proporción aumenta hasta el 72,9% en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios, y hasta el 68,8% en el caso del alumnado escolarizado en centros de educación especial (ver tabla 3).

Este hecho, más que reflejar diferencias en la prevalencia real de necesidades educativas especiales, se puede deber a desigualdades de género derivado del funcionamiento del sistema educativo, que no responde con la misma eficacia a niños que a niñas. Conviene recordar que los chicos sin necesidades educativas especiales también tienden a presentar más dificultades de adaptación al sistema educativo, a abandonar antes los estudios y a obtener peores resultados académicos que las chicas. De hecho, la sobrerrepresentación de niños en el alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios se explica especialmente por una tendencia más grande en los niños a diagnosticar necesidades educativas especiales vinculadas a trastornos de conducta o a retrasos del desarrollo sin etiología clara, y también a trastornos del espectro autista y discapacidades intelectuales ligeras.

Taula 3. Alumnat amb necessitats educatives especials per edat i sexe (2019/2020)

	Educación infantil de segundo ciclo (3-5 años)		Educación primaria (6-11 años)		Educación secundaria obligatoria (12-15 años)		Educación postobligatoria (más de 15 años)	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Educación especial								
Niños/Chicos	180	64,5	985	68,8	1.511	66,6	2.143	61,6
Niñas/Chicas	99	35,5	446	31,2	757	33,4	1.335	38,4
Total	279	100	1.431	100	2.268	100	3.478	100
Enseñanzas de régimen general (alumnado con necesidades educativas especiales)								
Niños/Chicos	3.027	72,6	10.409	72,9	7.643	70	-	-
Niñas/Chicas	1.145	27,4	3.873	27,1	3.277	30	-	-
Total	4.172	100,00	14.282	100	10.920	100	-	-
Enseñanzas de régimen general (alumnado total)								
Niños/Chicos	109.307	51,2	246.413	51,3	171.242	51,6	-	-
Niñas/Chicas	104.045	48,8	233.545	48,7	160.439	48,4	-	-
Total	213.352	100,0	479.958	100,0	331.681	100,0	-	-

Fuente: Departamento de Educación

La existencia de desigualdades en la aplicación del principio de educación inclusiva en función de las características del alumnado también se observa en la escolarización del alumnado de nacionalidad extranjera. El peso del hecho migratorio en los centros de educación especial es superior al peso del hecho migratorio en los centros ordinarios. El curso 2019/2020, la proporción de alumnado extranjero en los centros de educación especial, el 16,7%, es ligeramente más elevada que la proporción de alumnado extranjero escolarizado en los centros ordinarios, el 14,9%.

Cabe decir que la sobrerrepresentación del alumnado extranjero en los centros de educación especial también se observa, de manera más matizada, cuando se analiza la prevalencia de necesidades educativas especiales entre el alumnado extranjero escolarizado en los centros ordinarios. La proporción de alumnado extranjero con necesidades educativas especiales en las enseñanzas de educación infantil de segundo ciclo, primaria y secundaria obligatoria es del 17,0%, mientras que el alumnado extranjero escolarizado en esta etapa, del 16,2%, cerca de un punto porcentual más.

4. La distribución desequilibrada de alumnado con necesidades educativas especiales y de medidas de apoyo a los centros ordinarios y la presencia de proyectos pocos inclusivos

El análisis de los índices de disimilitud³ pone de manifiesto que la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales presenta desequilibrios significativos, especialmente en secundaria y particularmente si se toma en consideración el alumnado de los centros ordinarios pero también el de los centros de educación especial. En cuanto al alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios, el índice de disimilitud correspondiente al curso 2019/2020 se sitúa en el 0,25 en primaria y el 0,26 en secundaria, lo cual indica que, para garantizar un reparto plenamente equilibrado, sería necesario modificar hipotéticamente la escolarización de una cuarta parte aproximadamente del alumnado con necesidades educativas especiales de los centros ordinarios donde actualmente está matriculado (ver la tabla 4).

Si se toma en consideración también el alumnado de los centros de educación especial, el índice aumenta hasta el 0,28 en primaria y al 0,38 en secundaria. Aunque en primaria los desequilibrios en la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales son más bajos que los que afectan al alumnado extranjero o el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, en el caso de secundaria, no es así: la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales a los centros ordinarios (0,26) presenta un desequilibrio más grande que el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (0,24), y si se añade el alumnado de los centros de educación especial (0,38), también es más grande que el desequilibrio que afecta al alumnado extranjero (0,34).

Tabla 4. Índice de disimilitud (curso 2019/2020)

	Alumnado NEE A (centros ordinarios)	Alumnado NEE A (centros ordinarios y de educación especial)	Alumnado NESE (centros ordinarios)	Alumnado extranjero (centros ordinarios)
Primaria	0,25	0,28	0,33	0,41
ESO	0,26	0,38	0,24	0,34

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Nota: Se hace referencia a los niveles que van de P3 hasta sexto de primaria como primaria, y a los niveles de primero a cuarto de ESO como secundaria. Los índices de disimilitud de esta tabla están calculados para todos los municipios catalanes que tienen, como mínimo, dos centros de primaria o dos centros de secundaria.

³ Para medir el nivel de equidad entre centros escolares en la distribución del alumnado con necesidades educativas especiales, se ha adoptado el índice de disimilitud. En el caso del análisis de la segregación en la distribución del alumnado con necesidades educativas especiales, este índice se calcula: $D = \frac{1}{2} \sum_{esc} \text{valor abs} (NEE_{escuela} / NEE_{municipio} - ORD_{escuela} / ORD_{municipio})$. Este índice mide la proporción del grupo analizado que tendría que cambiar de escuela para conseguir una distribución perfectamente igualitaria. Oscila entre 0 y 1, y la situación de perfecta igualdad es 0 y la de máxima desigualdad, 1. Un índice de disimilitud del 0,5, por ejemplo, indica que, para conseguir una distribución perfectamente equitativa, el 50% de alumnado con necesidades educativas especiales tendría que estar escolarizado en otros centros.

La presencia de proyectos educativos más inclusivos/expulsivos. Uno de los factores que puede tener incidencia en la distribución no equilibrada de alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios y en su movilidad es la diferencia existente entre los proyectos educativos de centro respecto a la inclusión y el impacto de estas diferencias en la acogida y la atención educativa que reciben niños y familias.

En primaria, hay un 52,3% de centros ordinarios con menos del 2,5% del alumnado con necesidades educativas especiales y un 10,9% con más del 5,0%. En secundaria, hay un 40,1% de centros con una proporción de alumnado con necesidades educativas especiales más baja del 2,5%, y un 20,9% con una proporción más alta del 5,0%. En relación con la concentración del alumnado con necesidades educativas especiales, es especialmente destacable que hay una parte significativa de centros, el 9,6% en primaria (el 5,4% si se toman como referencia los centros con más de 50 alumnos, ubicados generalmente en zonas rurales) y el 4,4% de centros de secundaria que no tienen ningún alumno con necesidades educativas especiales (ver la tabla 5).

Tabla 5. Centros ordinarios según la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales por titularidad (2019/2020)

Primaria	Total	%	Público	%	Concertado	%
Más del 20%	2	0,1	2	0,1	0	0,0
Más del 10%	28	1,2	26	1,5	2	0,3
Más del 5%	223	9,7	210	12,3	13	2,3
Más del 2,5%	838	36,6	697	40,7	141	24,4
De 0 a 2,5%	977	42,7	590	34,5	387	67,1
0,0%	220	9,6	186	10,9	34	5,9
Total	2.288	100,0	1.711	100,0	577	100,0
Secundaria	Total	%	Público	%	Concertado	%
Más del 20%	3	0,3	3	0,5	0	0,0
Más del 10%	20	1,9	11	1,9	9	1,8
Más del 5%	205	19,0	151	25,6	54	11,0
Más del 2,5%	414	38,3	243	41,3	171	34,8
De 0 a 2,5%	390	36,1	163	27,7	227	46,2
0,0%	48	4,4	18	3,1	30	6,1
Total	1.080	100,0	589	100,0	491	100,0

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

La relación entre la prevalencia de necesidades educativas especiales y la complejidad de los centros. Los centros de máxima complejidad tienden a tener diez veces más alumnado extranjero y seis veces más alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (en la mayoría de los casos, derivados de situaciones socioeconómicas) que los centros de baja complejidad, pero también tienden a tener el doble de alumnado con necesidades educativas especiales (3,6% vs. 1,8%). Cuanto más se incrementa la complejidad social de los centros, más tiende a incrementarse la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales (ver la tabla 6).

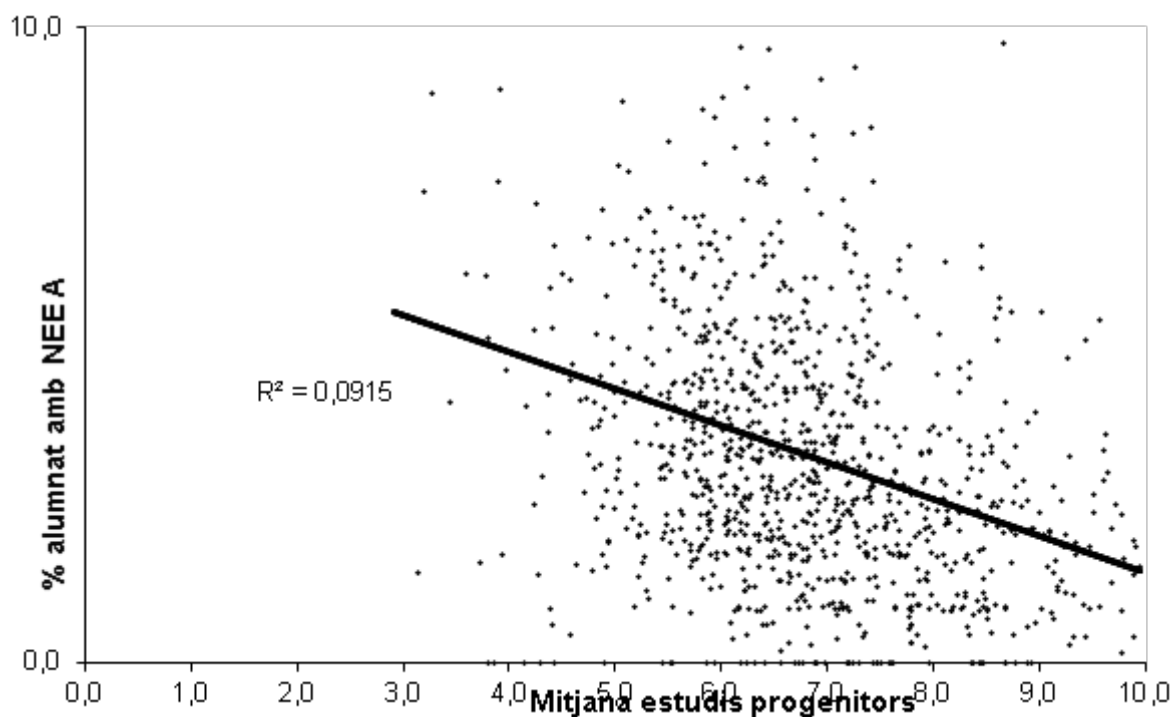
Este hecho se puede explicar por razones vinculadas a los centros, como por ejemplo el carácter más inclusivo de los proyectos educativos de los centros con más complejidad o la disponibilidad más grande de vacantes en estos centros, pero también se puede deber a una posible incidencia de los condicionantes socioeconómicos familiares en la prevalencia de necesidades educativas especiales del alumnado. De hecho, cuando se analiza la relación entre la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales de los centros con el nivel de estudios de sus familias se observa que, cuanto más bajo es este nivel de estudios de las familias de los centros, más elevada tiende a ser la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales (ver el gráfico 1).

Tabla 6. Proporción de alumnado con necesidades educativas especiales por complejidad del centro y titularidad (2019/2020)

	Alumnado NEE A	NEE A (%)	NESE (%)	Extranjeros (%)
Muy alta	1.392	3,6	29,1	54,3
Alta	2.811	3,1	19,1	34,1
Mediana alta	5.614	2,9	11,4	16,4
Mediana baja	5.419	2,4	8,0	8,2
Baja	2.379	1,8	5,2	5,9
(Sin complejidad)	536	2,0	6,5	10,6
Total	18.151	2,6	10,9	16,0

Fuente: Departamento de Educación

Gráfico 1. Relación entre el porcentaje de alumnado con necesidades educativas especiales y el nivel de estudios de los progenitores de los centros a la ESO (2019/2020)



Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

La concentración de medidas de apoyo como factor explicativo de las diferencias en la distribución del alumnado con necesidades educativas especiales entre centros ordinarios. No todos los centros educativos disponen de los servicios de apoyo necesarios para garantizar un entorno inclusivo que permita garantizar al alumnado con necesidades educativas especiales el derecho a la educación en condiciones de igualdad. Los recursos de apoyo intensivo para la escolarización inclusiva, como por ejemplo SIEI, que contribuyen a la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales más severas, y los profesionales del CEEPSIR, que colaboran en el establecimiento de estrategias organizativas y metodológicas para mejorar la calidad de la respuesta educativa dirigida a este alumnado, no son recursos a disposición de todos los centros ordinarios, lo cual determina, en muchos casos, el itinerario de escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales. A modo ilustrativo, mientras hay más de 2.000 centros de primaria y más de 1.000 centros a secundaria, el curso 2020/2021 el sistema educativo dispone de 895,5 SIEI. Esto significa que, a pesar del crecimiento experimentado en los últimos, posteriormente analizado con detenimiento, más de dos terceras partes de centros no tienen SIEI, bien en primaria, bien en secundaria.

La escolarización más baja de alumnado con necesidades educativas especiales en los centros concertados. Los desequilibrios en la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales entre centros ordinarios están condicionados también, como ya sucede con el alumnado con necesidades educativas específicas derivadas de situaciones socioeconómicas o socioculturales, por la titularidad de los centros. Los centros concertados tienen una proporción de alumnado con necesidades educativas especiales más baja que los centros públicos. En la educación primaria, el 67,8% del alumnado está escolarizado en el sector público, mientras que el alumnado con necesidades educativas especiales lo está en el 78,4%, 11 puntos porcentuales más. En la educación secundaria obligatoria, el 64,6% de alumnado está escolarizado en el sector público, el 73,1% en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales (ver la tabla 7).

Tabla 7. Alumnado con necesidades educativas especiales en centros ordinarios por sector de titularidad para el curso 2019/2020

	Educación infantil	Educación primaria	Educación secundaria obligatoria
Alumnado NEE A	4.172	14.282	10.920
Sector público	3.321	11.195	7.985
Sector concertado	844	3.054	2.899
Sector privado no concertado	7	33	36
% público	79,6	78,4	73,1
Alumnado total	213.352	479.958	331.681
Sector público	145.075	325.314	214.379
Sector concertado	65.496	147.912	112.470
Sector privado no concertado	2.781	6.732	4.832
% público	68	67,8	64,6

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

5. La segregación interna del alumnado con necesidades educativas en los centros ordinarios

Además de las dificultades derivadas de la segregación del alumnado con necesidades educativas especiales en determinados centros educativos, expuestas anteriormente, en el interior de los mismos centros se producen también, en algunos casos, situaciones de escolarización diferenciada respecto al alumnado sin necesidades educativas especiales. En este sentido, y especialmente en el caso de los centros que tienen recursos de apoyo intensivo, las propuestas educativas para este alumnado en muchas ocasiones implican llevar a cabo un número significativo de las horas lectivas separadas del grupo clase en espacios de atención individualizada o en aulas separadas con la atención específica del personal de atención a la diversidad, a menudo junto con los otros alumnos con necesidades educativas especiales del centro, aunque estén en niveles educativos diferentes.

En otros casos, sin necesidad de la separación física en espacios diferentes, la misma dinámica del aula ordinaria puerta el alumnado con necesidades educativas especiales a desarrollar actividades claramente diferenciadas respecto al resto del grupo clase, a veces en un rincón del aula con el apoyo del personal de atención educativa o con el recurso de los dispositivos electrónicos.

Estas prácticas de segregación interna también afectan al resto de alumnado. Las experiencias de agrupación por niveles, por ejemplo, tienden a establecer espacios separados y estables para el alumnado con diferentes necesidades educativas y dificultades de escolarización.

6. Los déficits de formación del profesorado y las dificultades para el despliegue de medidas que fomenten la personalización de los aprendizajes

La implantación del modelo de escuela inclusiva requiere que los profesionales tengan formación en este ámbito no sólo para conocer mejor las necesidades educativas específicas del alumnado, sino también para comprender el papel que debe desempeñar cada profesional en un sistema educativo inclusivo.

A pesar de esta necesidad, el Síndic constata a través de las quejas y la información que facilitan los expertos que la formación insuficiente de los profesionales constituye uno de los principales elementos que dificulta la implantación del modelo.

Según la información de qué dispone el Síndic, la atención a la diversidad no tiene una presencia lo suficientemente significativa en la formación inicial que reciben a los docentes aunque constituye uno de los ejes en torno de los cuales funciona el sistema educativo.

Estos déficits en la formación afectan la calidad de la respuesta educativa que se ofrece al alumnado y, por otra parte, tiene impacto en el conjunto del sistema, dado que a veces deriva en la reclamación de medidas de apoyo complementario orientadas a suplir estos déficits o en situaciones de expulsión encubierta hacia otros centros, si no existe un compromiso de los equipos directivos. Paralelamente, la falta de formación del profesorado dificulta la detección precoz y la correcta atención de las necesidades de estos alumnos.

Las elevadas ratios para garantizar la atención personalizada. El número de alumnos por clase constituye otro de los elementos con incidencia en el éxito de la implantación del modelo de escuela inclusiva.

El análisis comparado constata que estas ratios son elevadas en relación con el número de alumnos por grupo establecido en otros países de la Unión Europea.

Con carácter general, la reducción de la ratio de alumnado por grupo facilita la tarea docente y la atención individualizada del alumnado, que se encuentra en la base del modelo de escuela inclusiva. En este sentido, la reducción del número de alumnos por grupo favorece a la atención a la diversidad y permite dar una mejor respuesta a las necesidades individuales del alumnado.

La falta de despliegue de las medidas que fomenten la personalización de los aprendizajes y el acompañamiento del alumnado. El Decreto 150/2017 vincula el desarrollo del modelo de educación inclusiva al despliegue de medidas universales como por ejemplo la personalización de los aprendizajes, la organización flexible del centro, los procesos de acción tutorial y orientación, entre otros.

La experiencia constata, sin embargo, que estas medidas aún están insuficientemente desarrolladas en los proyectos educativos de los centros y que, cuando lo están, como pasa con la agrupación por nivel a secundaria, no siempre se orientan a reforzar la inclusión del alumnado.

7. La concepción de los recursos de apoyo como asignación individualizada para cada alumno con necesidades educativas especiales y la débil integración en la plantilla de los centros

En la práctica, los recursos asignados a cada centro son concebidos demasiado a menudo como recursos propios de cada alumno con necesidades educativas especiales, no como recursos propios del centro o del grupo clase de este alumnado. El uso que hacen muchos centros de las dotaciones vinculadas a la atención a la diversidad no es inclusivo, en el sentido que se dirige al conjunto del alumnado y para convertir los entornos ordinarios de trabajo en verdaderamente inclusivos. No debería existir, por ejemplo, como sucede a menudo, un aula con el tutor general y el tutor o apoyo específico para el alumnado con necesidades educativas especiales, con dinámicas de trabajo (casi) independientes.

No se trata de dotar a cada centro de recursos para atender a un determinado alumnado con necesidades educativas especiales, sino de incorporar estos recursos para que se integren al equipo de personal que trabaja a cada centro, bajo la coordinación de la dirección. Es indicativo, por ejemplo, que la resolución que regula anualmente las plantillas de los centros no contenga el personal de atención educativa y de apoyo, o que la movilidad de estos profesionales año tras año sea elevada o que en muchos centros el personal de atención educativa no esté integrado con el claustro de profesorado, casi como si se tratara de personal externo en el centro o que está de paso para cumplir una función muy determinada. Evidentemente, los apoyos adicionales asignados en cada momento deben formar parte del proyecto educativo de centro y de las estrategias de trabajo compartido con el resto de profesionales y de la comunidad educativa, no como recurso puntual para atender las necesidades concretas de un determinado alumnado.

El mismo SIEI no debería consistir en un espacio fijo, un aula, definido para garantizar la atención del alumnado con necesidades educativas especiales separado de su grupo clase.

El alumnado con necesidades educativas especiales tiene que poder trabajar en los diferentes espacios y en diferentes modalidades con sus compañeros del grupo clase, bien en el aula ordinaria, bien en el aula ordinaria acompañada de un profesional del SIEI y, eventualmente, en grupo reducido sólo con los profesionales del SIEI cuando se determina que requiere un apoyo específico concreto y puntual en el tiempo.

El grupo clase es la unidad de referencia para los profesionales del centro, de la que forma parte el alumnado con necesidades educativas especiales y sobre la que el personal docente y de apoyo tiene que trabajar. La función del profesorado, con el apoyo del CEEPSIR y el resto del equipo educativo, es encontrar la manera de organizar actividades y formas de trabajar que tengan en consideración desde el principio todo el alumnado, sean cuales sean sus necesidades.

8. La saturación de los EAP y la falta de intensidad en su intervención

Los equipos de asesoramiento psicopedagógico constituyen un elemento fundamental dentro del modelo de escuela inclusiva en Cataluña. Esta importancia, sin embargo, no se ha traducido a la práctica en capacidad de liderazgo suficiente para la transformación educativa que requiere el sistema para ser verdaderamente inclusivo. A veces por falta de formación en la acción asesora (asesoramiento colaborativo), a veces por falta de experiencia sobre el trabajo a los centros escolares, a veces por la saturación de los propios EAP, a veces por falta de recursos a los centros, a veces por falta de formación sobre el modelo de inclusión escolar, hay profesionales de los EAP que no consiguen orientar a las familias de alumnado con necesidades educativas especiales hacia los centros ordinarios y asesorar convenientemente a estos centros para la inclusión de este alumnado.

A través de las quejas, el Síndic ha tenido conocimiento de déficits relacionados con la elevada carga de trabajo y una dotación de recursos insuficientes de estos equipos para cumplir el encargo que tienen atribuido en algunos territorios. En este sentido, se han

observado situaciones de retraso en la elaboración del dictamen de evaluación de necesidades educativas especiales y situaciones de falta de intervención suficiente con las familias que pueden ser indicativas de situaciones de saturación de estos equipos. En el mismo sentido, determinados centros educativos se han referido a la falta de intensidad en la intervención de estos equipos y la necesidad que puedan tener una presencia más frecuente a los centros, demanda que ha sido planteada de forma específica en el caso de los centros concertados.

Los datos disponibles evidencian que la dotación de los EAP ha tendido a crecer en los últimos seis cursos, con un salto especialmente significativo el curso 2020/2021. Respecto al curso 2015/2016, hay 97 psicopedagogos más, lo cual representa un incremento del 18,6%; 11 trabajadores sociales más, con un incremento del 10,0%, y 18 fisioterapeutas más, con un aumento del 20,7%. Este incremento de las dotaciones tiene que permitir reducir la saturación de los EAP y mejorar la intervención de estos en los centros y con las familias, especialmente en el caso de los EAP con ratios de alumnado atendido por profesional más altas.

En este sentido, conviene destacar las desigualdades territoriales existentes entre los 77 EAP de toda Cataluña. El curso 2019/2020, el personal psicopedagogo ha alcanzado cerca de 52.500 alumnos, con ratios de mediana elevada, de 92,6 alumnos atendidos por cada profesional. Los EAP de los servicios territoriales de Lleida o Tarragona, por ejemplo, presentan ratios de alumnado atendido por profesional sensiblemente más elevadas que los de los servicios del Vallès Occidental, las Baix Llobregat o el Consorcio de Educación de Barcelona.

El estudio de las quejas recibidas a la institución del Síndic de Greuges pone de manifiesto la demora en la intervención de los EAP, que provoca retrasos, a su vez, no sólo en la obtención de los informes de diagnóstico, sino también en el proceso de definición de la ayuda o apoyo que necesita al alumnado para garantizar su derecho a la educación inclusiva en un centro educativo ordinario. Los informes de los EAP, en algunos casos, no están elaborados dentro del primer trimestre, como marca la normativa.

Otro asunto que se pone de manifiesto en la tramitación de algunas de las quejas que ha conocido al Síndic es que no siempre que hay un informe del EAP de reconocimiento de necesidades educativas especiales y de otras necesidades específicas de apoyo educativo que requieren medidas de apoyo complementarios e intensivos se hace el plan individualizado (PI) correspondiente para aquel alumno.

9. El despliegue aún insuficiente de los recursos de los SIEI y la insuficiencia de personal de atención educativa, a pesar del progresivo incremento en los últimos cursos

Existe un consenso amplio en el conjunto de la comunidad educativa que la inversión del Departamento de Educación en los apoyos educativos derivados de la implantación del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, es actualmente insuficiente.

Por un lado, cabe decir que el Departamento de Educación ha incrementado en los últimos años la dotación de recursos para garantizar la educación inclusiva. En el caso de los SIEI, por ejemplo, en una década, casi se ha triplicado el número de SIEI, de 316 en el curso 2010/2011 a 895,5 en el curso 2020/2021, con un crecimiento sostenido en el tiempo y con un incremento especialmente significativo a raíz de la aprobación del Decreto 150/2017.

En esta misma dirección, a lo largo de la última década, se ha prácticamente doblado la dotación de horas de personal auxiliar de apoyo contratado a los centros públicos, de las 23.971 horas del curso 2010/2011 a las 40.465 horas del curso 2020/2021, y también se ha incrementado la subvención para los centros concertados por personal para atender alumnado con necesidades educativas especiales, aunque también lo ha hecho el número de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado a los centros ordinarios.

En el curso 2020/2021 también ha aumentado el número de programas de aula integral de apoyo (AIES), que conforman de acuerdo con el Decreto 150/2017 una medida de apoyo educativo intensivo y que atienden de forma temporal el alumnado en edad escolar obligatoria que presentan necesidades educativas especiales asociadas a trastornos mentales y/o también trastornos graves de conducta. En el curso 2020/2021 hay 27 AIES.

Por otro lado, el Síndic continúa constatando a través de las quejas recibidas la falta de recursos suficientes en los centros educativos para atender adecuadamente el alumnado con necesidades educativas especiales con garantías de inclusión escolar, por lo que insiste en dotar a los centros ordinarios de más recursos, sea a través de la provisión suficiente de maestros de educación especial, sea a través de la asignación de personal de atención educativa y de apoyo necesario, sea a través de la implantación de los SIEI, sea a través de otras medidas de apoyo previsto en el Decreto 150/2017.

Aún hay alumnado que no es asignado por el EAP en determinados centros ordinarios y no se escolariza por falta de SIEI. La figura del psicopedagogo, que está presente en los centros de secundaria como recurso propio, está ausente en los centros públicos de primaria, que dependen de la intervención de los EAP.

El estudio de las quejas recibidas en el Síndic constata que la evolución de la dotación de profesionales de apoyo (personal auxiliar de apoyo, etc.) de qué disponen los centros no siempre está en consonancia con la evolución de las necesidades de atención que requieren los alumnos que escolarizan, y que la asignación de profesionales de apoyo no siempre tiene en cuenta las prescripciones hechas desde los EAP o desde otros servicios educativos y de salud.

A pesar del incremento en la dotación de personal de apoyo, la ratio de horas de personal auxiliar de apoyo por alumnado con necesidades educativas especiales en los centros ordinarios ha tendido a decrecer ligeramente en los últimos cursos, de 1,69 el curso 2016/2017 a 1,49 el curso 2019/2020 (como consecuencia del incremento del alumnado con necesidades especiales escolarizado).

La dotación baja de recursos de atención a la diversidad a los centros concertados como obstáculo para la escolarización equilibrada. La dotación de apoyos financiados con fondos públicos a los centros concertados es comparativamente baja, así como lo es la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales que se escolariza en este sector de titularidad. La financiación de los centros concertados a través de los conciertos educativos es lineal, independientemente de la composición social del centro y de la concentración de necesidades educativas específicas de su alumnado.

El Departamento de Educación otorga una financiación adicional a los centros concertados en función de la escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas. Adicionalmente, los centros concertados también reciben financiación pública por el hecho de disponer de SIEI o aulas de acogida. En total, sólo hay 60 centros concertados con SIEI.

La mejora de la escolarización equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales entre sectores de titularidad tendría que conllevar la revisión, también, de la financiación pública de recursos de apoyo a los centros concertados. Muchos de estos centros, así como lo hacen los centros públicos, lamentan la falta de recursos de apoyo suficiente para atender la diversidad de su alumnado, y también que la contratación del personal de apoyo se tenga que financiar bien a menudo a través del gasto privado de las familias.

El informe de estudio del coste de la plaza escolar (2020), elaborado por el Síndic de Greuges en el marco del Pacto contra la segregación escolar, evidencia que la inversión pública a los centros públicos para atender la diversidad es de 265,1 euros por alumno a primaria y 360,7 euros por alumno a secundaria (contabilizando todo el gasto de personal docente y de apoyo orientado a la atención de la complejidad educativa y del alumnado con necesidades educativas específicas, no sólo el alumnado con necesidades educativas especiales), por debajo del coste teórico que tendría que estar cubierto si hubiera una escolarización plenamente equilibrada de alumnado, mientras que en el caso de los centros concertados esta financiación decrece hasta los 27,5 euros por alumno en primaria y 54,8 euros por alumno en secundaria.

10. Los déficits en el despliegue del apoyo de los centros de educación especial en los centros ordinarios: la relación entre CEEPSIR y centros ordinarios

El Decreto 150/2017 supone un impulso en la reconversión definitiva de la CEE en centros de referencia para las escuelas ordinarias, como mecanismo de apoyo para hacer efectiva la escolarización inclusiva de los alumnos con discapacidades. Esta normativa prevé que los centros de educación especial puedan ser proveedores de servicios y recursos para los docentes de escuelas y centros de educación secundaria, con el fin de orientar y concretar las actuaciones más ajustadas a las necesidades educativas del alumnado y desarrollar programas específicos de apoyo a la escolarización de los alumnos, siempre en coordinación con los equipos directivos de los centros y los servicios educativos.

Estos centros proveedores de recursos son los CEEPSIR, la definición, el objeto y las funciones de los que se especifican en las instrucciones para la organización y el funcionamiento de los centros de educación especial proveedores de servicios y recursos (CEEPSIR) sostenidos con fondos públicos, establecidas mediante la Resolución EDU/1010/2021, de 9 de abril, del Departamento de Educación.

Una de las principales preocupaciones actuales en relación con los CEEPSIR es su articulación con la escuela ordinaria en general, y con los proyectos educativos de centro, en particular. Hasta ahora, la recepción, la posibilidad de encaje y la articulación de los servicios y medidas de apoyo que ofrecen los CEEPSIR han sido condicionadas, en los casos concretos, por las decisiones/visiones de las direcciones de los centros ordinarios y de su personal en relación con la figura del CEEPSIR.

Esta situación se debe, en parte, a la falta de formación del profesorado y las direcciones de los centros ordinarios sobre la atención a la diversidad y sobre el enfoque que la normativa vigente plantea en relación con la escuela inclusiva.

La necesidad de intensificar la coordinación con los servicios externos a los centros.

En la práctica, la focalización de los profesionales de los centros en la atención directa de las necesidades educativas especiales, intensificada por la insuficiencia de recursos, los déficits de dedicación horaria para el trabajo en red y la falta de estructuras de coordinación dificultan enormemente una coordinación efectiva y de calidad de los centros con los servicios externos y la progresiva construcción de una verdadera red de apoyos a la educación inclusiva.

Se debe tener presente que las necesidades educativas del alumnado son atendidas en los centros escolares, pero también en servicios externos como por ejemplo los CDIAP o los CSMIJ, y que en los últimos años se ha incrementado el número de niños atendidos en estos servicios. En el año 2019, 42.336 niños fueron atendidos en los CDIAP, que son servicios dirigidos a la población infantil hasta los seis años con déficits de desarrollo, mientras que 69.006 niños y adolescentes fueron atendidos en los CSMIJ, que son servicios de atención ambulatoria especializada en atención psiquiátrica y salud mental dirigidos a niños y adolescentes, generalmente entre 6 y 18 años. Hay carencias de coordinación entre los centros escolares, los servicios educativos y los servicios de salud. Estas dificultades de coordinación se deben a la saturación de los servicios y a la falta de tiempo suficiente para la coordinación, también por parte del profesorado de los centros.

El incremento de las dotaciones de los EAP y de los CREDA/CREVD/CRETDIC y la necesaria mejora de la intensidad y la cobertura de los servicios. En el marco de varias quejas recibidas a esta institución, el Síndic ha tenido constancia de que existe alumnado con trastornos del lenguaje que ha dejado de percibir atención directa por parte de los CREDA, a pesar de tener necesidades de atención valorada por el EAP y por el mismo CREDA, por las dificultades de estos servicios de atender la demanda existente.

En relación a la evolución de los datos de dotaciones y de alumnado atendido en estos servicios, sin embargo, se constata que, si bien se produjo esta minoración de las dotaciones de los CREDA en el curso 2012/2013 (que pasaron de 355,5 a 329), desde entonces se ha producido un crecimiento sostenido tanto de las dotaciones de CREDA, de 329 en el curso 2012/2013 a 439,5 en el curso 2020/2021, así como del alumnado atendido, de 1.798 a 2.021 alumnos con discapacidad auditiva y de 2.035 a 2.662 alumnos con trastorno del lenguaje. En este periodo, la dotación de los CREDA se ha incrementado un 33,6% (un 37,5% si se computan, también, las dotaciones a los CREVD para discapacidades visuales, creados en el curso 2012/2013, y a los CRETDIC, para trastornos conductuales, creados en el curso 2016/2017), mientras que el alumnado con discapacidad auditiva atendido se ha incrementado un 12,4% y el alumnado con trastornos del lenguaje, un 30,8%.

El Síndic constata la necesidad de intensificar la coordinación con el personal docente y de atención educativa de los centros, con el objetivo de mejorar la atención que recibe el alumnado con estas necesidades educativas especiales en los centros escolares. Si bien los CREDA son servicios de apoyo y asesoramiento técnico en la tarea docente del profesorado y en la tarea de otros profesionales de los centros, los centros escolares no siempre disponen de profesionales cualificados para proporcionar, como principal recurso terapéutico y con llenas garantías de calidad, atención logopédica a los alumnos con graves dificultades de audición, comunicación y/o lenguaje, aunque sea con el apoyo del CREDA.

La necesaria coordinación entre el Departamento de Educación y el Departamento de Salud. A veces el alumnado con necesidades educativas especiales presenta problemas de salud vinculada al diagnóstico de determinadas enfermedades de atención compleja o crónicas que requieren atención específica por parte de los profesionales de los centros escolares y a menudo también por parte de personal del ámbito sanitario. Durante años, el Síndic de Greuges ha recibido quejas relacionadas con la escolarización de este alumnado a centros ordinarios y con la falta de criterios claros en las actuaciones y responsabilidades del personal docente y de atención educativa de los centros escolares y con la falta de apoyo por parte de personal sanitario. Para la atención de este colectivo se ha diseñado el Acuerdo marco entre el Departamento de Educación y el Departamento de Salud.

11. La infrarrepresentación del alumnado con necesidades educativas especiales a las enseñanzas no obligatorias y las dificultades de la continuidad formativa más allá de la educación obligatoria

Las guarderías en Cataluña escolarizan en torno a 1.200 niños con necesidades educativas especiales de media en los últimos cursos, con una tendencia creciente, tanto por la mejora de la detección de las necesidades educativas especiales a la educación infantil de primero ciclo, tal y como sucede en el resto de enseñanzas, así como por la mejora de la accesibilidad del alumnado que presenta estas necesidades.

Con todo, proporcionalmente, el alumnado con necesidades educativas especiales tiene más peso en el segundo ciclo de educación infantil que en el primer ciclo. El curso 2019/2020 el alumnado con necesidades educativas especiales en el segundo ciclo representa el 1,96% del total de alumnado, mientras que en el primer ciclo, el 1,59%. Esta presencia más pequeña de alumnado con necesidades educativas especiales en la educación infantil de primer ciclo que en las enseñanzas consideradas universales es una constando en los diferentes cursos y podría indicar una cierta infrarrepresentación.

Una vez finalizada la etapa de escolarización obligatoria, el alumnado con necesidades educativas especiales tiene más dificultades para encontrar una oferta formativa adaptada a sus necesidades.

■ **El problema de la graduación en la ESO.** Uno de los principales obstáculos que encuentra al alumnado con necesidades educativas especiales a la hora de continuar su formación más allá de las enseñanzas obligatorias es la falta de graduación a la ESO, la cual deja a este alumnado fuera de la oferta de bachillerato y de formación profesional. En el caso del alumnado escolarizado en centros de educación especial, por ejemplo, la graduación en la ESO es muy reducida. Durante el curso 2018/2019, de los 1.782 alumnos matriculados a cuarto de ESO en centros de educación especial, sólo 41 obtuvieron la graduación a la ESO.

■ **La infrarrepresentación del alumnado con necesidades educativas especiales en las enseñanzas secundarias posobligatorias.** El acceso del alumnado con necesidades educativas especiales al bachillerato es muy limitado. A modo ilustrativo, en el curso 2019/2020 sólo 416 alumnos con necesidades especiales están matriculados en bachillerato, el 0,4% del total, muy por debajo de la prevalencia de este alumnado en la educación secundaria obligatoria, que es del 3,3% (ocho veces menos).

Tabla 8. Alumnado con necesidades educativas especiales por enseñanzas en Cataluña, 2019/2020

	Alumnado NEE A	Alumnado total	% alumnado NEE A
Educación infantil de segundo ciclo	4.172	213.352	2,0
Educación primaria	14.282	479.958	3,0
Educación secundaria obligatoria	10.920	331.681	3,3
Bachillerato	416	94.437	0,4

Fuente: Elaboración con datos del Departamento de Educación.

Desde hace años, el Síndic también recibe quejas relacionadas con las dificultades que encuentran determinados niños con necesidades educativas especiales, especialmente con discapacidad intelectual o de desarrollo leve o moderada, para continuar su formación a través de la oferta reglada de formación profesional, bien en los programas de formación e inserción (PFI), bien en la formación profesional de grado medio (CFGM).

■ **Las dificultades de las adaptaciones curriculares a los ciclos formativos.** El Síndic ha recibido quejas por las dificultades de garantizar adaptaciones curriculares en determinados ciclos formativos para determinado alumnado con necesidades educativas especiales, por la exclusión de este alumnado de los módulos de prácticas o también por desacuerdos por el hecho de que las modificaciones curriculares conlleven no garantizar el alcance de la competencia general del ciclo.

■ **Los déficits en la provisión de plazas adaptadas de PFI.** En cuanto a los alumnos no graduados en ESO, y que, por consiguiente, no pueden acceder a los CFGM, el Departamento de Educación prevé la posibilidad de acceder a los PFI. En el curso 2020/2021 el alumnado con necesidades educativas especiales matriculado en PFI es de 1.742, lo cual representa el 22,2% del alumnado de esta oferta formativa. Una parte significativa de estos, cerca de 700 alumnos, desarrolla esta formación a través de PFI adaptados en el marco de la educación especial, de manera diferenciada. La infrarrepresentación del alumnado con

necesidades educativas especiales en las enseñanzas secundarias posobligatorias se cambia en el caso de los PFI. Con todo, el Síndic recibe quejas relacionadas con las limitaciones de acceso a esta oferta, bien por falta de oferta suficiente a la zona, bien por impedimentos derivados del incumplimiento de determinados requisitos establecidos de acceso, como pasa con el acceso a los PFI de los alumnos con necesidades educativas especiales con graduación en ESO que, de acuerdo con sus capacidades, no pueden continuar su formación en los CFGM y que no pueden acceder a un PFI por el hecho de tener esta graduación o de los alumnos sin graduación en ESO que no pueden acceder a la oferta de PFI porque la tipología de alumnado o el perfil profesional que promueve no se adecúa a sus necesidades educativas, etc.).

La puesta en funcionamiento de los IFE. Desde hace años, el Síndic destaca las dificultades de los alumnos con necesidades educativas especiales de acceder a partir de los dieciséis años a la formación profesional, especialmente los que se graduaban en ESO (y, por consiguiente, quedan excluidos de los PFI) y no tienen el perfil adecuado para seguir las enseñanzas de formación profesional de grado medio. Para dar respuesta a este déficit, en el año 2016 se puso en funcionamiento el Plan piloto de itinerarios formativos específicos (IFE), para alumnos con discapacidad intelectual leve o moderada que no hayan obtenido el título de graduado en ESO o que lo hayan obtenido y no se puedan acoger a las enseñanzas de formación profesional. Esta oferta se ha consolidado con la aprobación el año 2017 del Decreto 150/2017.

En los últimos años, esta oferta se ha ido desplegando de forma progresiva. Para el curso 2016/2017, la oferta de IFE era de 100 plazas en 8 grupos escolares en 8 centros. Para el curso 2020/2021, ya hay 830 alumnos matriculados y 37 centros con IFE. El Departamento de Educación espera que estas enseñanzas profesionalizadoras devengan una enseñanza universal.

12. Las desigualdades de acceso al tiempo libre educativo y la falta de apoyos educativos y de formación del personal educador

A veces, debido a la falta de apoyos o de formación del personal educador, no se admiten los niños con discapacidad en las actividades o se producen situaciones de exclusión o de expulsión posterior a la admisión por las dificultades de atender las necesidades educativas especiales. A veces, son las mismas familias de los niños con necesidades educativas especiales que tienen que sufragar el coste de los apoyos para garantizar la participación de estos niños en entornos de tiempo libre ordinario.

A menudo, la oferta de tiempo libre educativo al alcance de los niños con discapacidades, especialmente cuando son severas, se limita a las actividades organizadas por entidades o centros de educación especial dirigidas específicamente a este colectivo. La participación en entornos de tiempo libre ordinario deviene difícil, por falta de oferta adaptada y realmente inclusiva.

Las actividades de tiempo libre no constituyen una prestación de carácter obligatorio, pero una vez establecida todos los niños tienen que poder acceder en condiciones de igualdad, con independencia de sus características personales. Las administraciones tienen que garantizar la integración de los niños con discapacidad en las actividades de tiempo libre educativo, la adaptación de la actividad a las necesidades educativas especiales de estos niños (adaptabilidad del entorno, de los espacios, de los materiales, del mobiliario; accesibilidad de la información, etc.), la formación de los educadores (voluntarios o profesionales) en la atención de estas necesidades educativas especiales o la no-asunción de costes adicionales en las cuotas de acceso (por los apoyos adicionales requeridos).

Las familias de alumnado con discapacidad no se tienen que hacer cargo del coste del apoyo de personal necesario para acceder y hacer uso normalizado de los servicios o de las

actividades educativas. Son estos servicios los que deben proporcionar las condiciones adecuadas y los recursos necesarios para hacer posible la participación de cualquier niño de manera normalizada, y no las familias de los niños con discapacidad, de manera que el coste de hacerlo posible incorporado al conjunto de gastos de estos servicios que posteriormente es imputado a las familias que hacen uso (o al organismo público o privado que cofinancie estos servicios), y no a las familias de los niños con discapacidad.

Las desigualdades de acceso a las actividades complementarias y al servicio de comedor escolar. El Síndic aún constata que hay alumnado con necesidades educativas especiales que no puede participar en actividades complementarias, salidas y colonias escolares debido a sus necesidades, que no puede permanecer en el servicio de comedor escolar o que tiene una jornada escolar más corta que sus compañeros porque el centro propone limitar la asistencia horaria a la escuela.

A veces, esta circunstancia se explica por las características de sus necesidades educativas especiales, que aconsejan, de acuerdo con el interés superior del niño, reducir su actividad escolar, pero otras veces se debe a la falta de recursos o apoyos suficientes del centro educativo para atender adecuadamente estos alumnos durante toda la jornada.

Los déficits relacionados con la provisión del servicio de transporte escolar. El Síndic ha observado déficits que afectan a la prestación del servicio de transporte escolar en centros de educación especial. Estos déficits, detectados a raíz de quejas recibidas, afectan las condiciones de asignación del servicio subsidiado a determinados centros y las condiciones de prestación. La duración excesiva de los trayectos ha sido uno de los déficits que se ha observado en la prestación del servicio de transporte escolar, tanto en centros ordinarios como de educación especial. En este sentido, a raíz de las quejas, se ha podido constatar que la duración prevista para las rutas de transporte establecidas por algunos consejos comarcales excede el máximo previsto en la normativa, que se sitúa en 45 minutos en la regulación contenida en el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, y en ningún caso superior a una hora, fuera de supuestos excepcionales según la normativa estatal.

Así mismo, a raíz de quejas de familias referidas al trato o al abordaje de situaciones surgidas durante el transporte, se ha observado carencias en la formación de los acompañantes del servicio de transporte escolar de alumnado de centros de educación especial.

RECOMENDACIONES

La promoción de un cambio de paradigma cultural en los profesionales y las familias para la aplicación del modelo de educación inclusiva

- **Programa de formación del personal docente y de apoyo de los centros a los servicios educativos (y familias) sobre el modelo de inclusión.** Se trata de conseguir que todos los actores puedan compartir el marco teórico y las prácticas asociadas al modelo de escuela inclusiva, con un enfoque centrado en las capacidades del alumnado, y no en sus déficits, y con orientaciones para la creación de entornos inclusivos que garanticen la plena participación del alumnado en la vida del centro.
- **Programa de formación de atención a la diversidad (inicial y de servicio).** Se trata de facilitar a los docentes y al personal de apoyo y de los servicios educativos formación en la atención a la diversidad, con el objetivo que se puedan transformar las metodologías y estrategias de aprendizaje y se puedan adaptar a las necesidades de todo el alumnado. Esta formación se debería incluir dentro de la formación inicial que reciben a los docentes y otros profesionales de atención educativa en el ámbito universitario, y también debería formar parte de los programas de formación permanente.
- **Plan de búsqueda, innovación y transformación educativa vinculado a la inclusión que fomente la adecuación de los proyectos educativos de los centros y de las prácticas docentes.** Se trata de incorporar el modelo de escuela inclusiva y el enfoque en que se basa dentro de los programas de búsqueda e innovación pedagógica que impulsa la Administración educativa y promover la evaluación de su impacto en la inclusión. Es necesario promover el ajuste de los proyectos educativos al modelo de escuela inclusiva, con el asesoramiento y el apoyo necesario a los centros, así como la incorporación de medidas organizativas y estrategias de aprendizaje adaptado a las diferentes capacidades, necesidades y estilos de aprendizajes. Dentro de los modelos que facilitan la personalización de entornos y la planificación de actividades destaca el diseño universal del aprendizaje (DUA).
- **Sistema de evaluación del despliegue del modelo de educación inclusiva.** Se trata de promover la supervisión del sistema educativo desde la perspectiva del desarrollo de la inclusión escolar, y evaluar la implementación del Decreto 150/2017.

La alineación de los diferentes actores que intervienen en la aplicación del modelo de educación inclusiva

- **Comisiones territoriales para la educación inclusiva,** con la presencia de todos los servicios que atienden a niños y familias dentro y fuera del ámbito educativo (EAP, CREDA y otros servicios educativos, centros educativos –incluyendo primer ciclo de educación infantil–, CDIAP, CSMIJ y otros), con el objetivo que puedan actuar de forma coordinada y garantizar un enfoque común en las intervenciones respectivas.
- **Elaboración de un nuevo decreto de servicios educativos.** Los servicios educativos están regulados actualmente por el Decreto 155/1994, de 28 de junio, por el que se regulan los servicios educativos del Departamento de Enseñanza, que no es adecuado para responder a las necesidades y a los requerimientos vinculados al modelo de educación inclusiva.
- **Protocolos de acogida en los centros del alumnado con necesidades educativas especiales y sus familias.** Las familias deben poder recibir información y mantener un seguimiento próximo de la atención educativa de este alumnado y, al mismo tiempo, recibir formación y orientación para la atención de los niños. Este acompañamiento es imprescindible en los procesos de escolarización y es preciso que se mantenga a lo largo de la escolaridad y especialmente en las transiciones entre etapas para asegurar la inclusión durante toda la escolaridad.

■ **Mecanismos de escucha del alumnado con necesidades educativas específicas.** Es necesario garantizar que los mecanismos establecidos para la participación del alumnado en centros educativos son inclusivos y garantizan la participación efectiva del alumnado con necesidades educativas especiales.

La mejora de la provisión de recursos destinados a la aplicación del modelo de educación inclusiva

■ **Incrementar la inversión en personal docente y de apoyo en los centros ordinarios.** Aumentar la financiación que el Departamento de Educación destina a los centros ordinarios públicos y concertados para hacer efectiva la educación inclusiva del alumnado. Existe consenso entre la comunidad educativa en que, a pesar de no ser una condición suficiente, el despliegue del Decreto 150/2017 requiere aumentar la dotación de personal docente y de apoyo.

■ **Mapa de recursos y mejora de los sistemas de información,** con el objetivo de contribuir a la planificación de la provisión de nuevos recursos, al aprovechamiento y a la coordinación de los recursos existentes. En esta tarea, también es preciso mejorar los sistemas de información (datos) disponibles sobre los recursos existentes y sobre las necesidades específicas de apoyo educativo del alumnado.

■ **Programa progresivo de cierre de centros de educación especial.** Es necesario establecer un plan general de cierre y transformación de la CEE que suponga la reducción como mínimo de un 70% el alumnado escolarizado en es-tos centros (de los cerca de 7.500 alumnos actuales a no más de 2.500), y que se enmarque dentro la nueva apuesta por una escuela más inclusiva y sea explicado a los centros y a las familias transmitiendo tranquilidad sobre la idea que se está avanzando hacia un objetivo concreto y ofreciendo claridad sobre los pasos que hace falta para conseguirlo. Esto conlleva:

- Realizar un estudio real de necesidad de recursos para saber qué CEE se debería mantener para atender qué perfil de alumnado, siempre mirando hacia el sistema y priorizando siempre que sea posible el entorno ordinario.
- Garantizar la transformación de la CEE en proveedores de servicios y recursos para la escuela ordinaria.
- Conservar, en algunos casos, CEE como recursos de última ratio y, en la medida de lo que sea posible, como apoyo intensivo concreto acotado en un tiempo, no como un recurso permanente. La perspectiva de la intervención, siempre que sea posible, debe ser la de retorno al entorno ordinario.
- Informar suficientemente sobre el Plan progresivo de cierre y transformación de la CEE (objetivos, plazos, procesos, etc.) a las familias y a toda la comunidad educativa y contar con su participación.

El trasvase de alumnado de los centros de educación especial a los centros ordinarios también se tiene que producir en el caso de los profesionales.

■ **Protocolo con criterios para la asignación de alumnado a centros de educación especial y comisión específica de valoración técnicamente cualificada para la admisión a estos centros.** Se propone establecer una comisión técnica que dé apoyo a los EAP, en su caso, en los procesos de decisión sobre la mejor opción de escolarización en los casos de propuesta de CEE y que valide por último las propuestas de educación especial realizadas. Esta actuación tiene que estar precedida por el establecimiento de un protocolo que determine criterios compartidos para los EAP para fijar el perfil de alumnado con necesidades de apoyo más complejo que necesitan recursos de apoyo más específico la provisión de los que es más

adecuada en torno a la CEE, de manera temporal o definitiva. A priori, la admisión a los centros de educación especial debe quedar limitada al alumnado de edad más allá de la escolarización obligatoria o con problemas más graves de salud mental y de conducta o pluridiscapitados, o, en su caso, también al alumnado que requiera de manera temporal un recurso de atención más intensiva.

■ **Consolidación y despliegue de los CEEPSIR.** Los centros de educación especial deben reconvertirse en centros abastecedores de servicios y recursos (CEEPSIR). Esto supone, inevitablemente, que los centros de educación especial tienen que ir disminuyendo en número progresivamente en la medida en que cada vez serán menos los alumnos que no se integren a la escuela ordinaria, pero también que se deben transformar para ponerse al servicio del objetivo de avanzar hacia la inclusión, con un nuevo encaje en una opción educativa general más inclusiva.

■ **Conversión de los EAP como agentes de transformación del sistema educativo inclusivo y acompañamiento del alumnado, las familias y los profesionales a lo largo de su escolaridad.** Es preciso redefinir el papel de los EAP y equipos de apoyo psicopedagógico como instrumentos clave de transformación del sistema educativo, para avanzar hacia una inclusión efectiva a través de su asesoramiento a los centros y las familias, y mejorar su participación en el acompañamiento del alumnado durante toda la escolaridad, desde la detección hasta el acompañamiento y el seguimiento en los cambios de etapa o, en su caso, de entornos educativos.

■ **Refuerzo de las medidas universales y revisión de las metodologías y la organización de recursos al aula: codocencia y otros.** Es necesario implementar dentro del sistema educativo ordinario alternativas que se alejen de la idea de la educación especial segregada en formatos diferentes (segregación interna o externa), y que incluyan nuevas propuestas de currículum, ordenación, evaluación (más enfocadas a los aprendizajes más competenciales), propuestas de transición educativa y orientación laboral para la vida adulta y la ocupación, entre muchas otras, siempre desde la inclusión, de manera que se ofrezca a cada alumno la posibilidad de desarrollar sus competencias en el marco de unidades didácticas y estrategias de aprendizaje con diseño universal.

La participación de los niños y adolescentes con necesidades específicas de apoyo educativo al tiempo libre educativo

■ **Plan de fomento de la participación de los niños con necesidades específicas de apoyo educativo a la oferta de tiempo libre.** Es preciso crear un plan de participación de los niños y adolescentes a la oferta de tiempo libre educativo que prevea sistemas de derivación del entorno escolar al ámbito del tiempo libre educativo y también itinerarios educativos dentro de este ámbito, así como las ayudas que convengan para los promotores de las actividades de tiempo libre a fin de garantizar la provisión de recursos necesarios para atender las necesidades educativas de estos niños y su inclusión a las actividades organizadas.

■ **Despliegue normativo (ámbito tiempo libre).** Se propone desplegar las disposiciones recogidas en la misma Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, en el ámbito de las actividades complementarias, de las actividades extraescolares organizadas a los centros escolares y de las actividades de educación en el tiempo libre, a fin de promover la protección del derecho de los niños con discapacidad, sin discriminación por razón de ninguna condición, a acceder a estos ámbitos educativos en igualdad de oportunidades. Durante los años 2016 y 2017 se produjeron pequeños avances en el reconocimiento de este derecho, con la aprobación del Decreto 267/2016, de 5 de julio, de las actividades de educación en el tiempo libre en las cuales participan menores de 18 años, y del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado

en el marco de un sistema educativo inclusivo, pero es imprescindible que el Departamento de Educación despliegue el marco general de ordenación de las actividades complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros vinculados al Servicio de Educación de Cataluña, tanto de los centros públicos como de los centros concertados, tal como prevé el artículo 158.2 de la LEC, y también que despliegue, junto con el Departamento de Derechos Sociales, el derecho al acceso en igualdad de oportunidades a las actividades de tiempo libre educativo en general.