COMBATIR LAS DISPARIDADES EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN PORTUGAL, ITALIA Y ESPAÑA TSI2022-EUROCH-IBA (101100120)

RESUMEN EJECUTIVO del informe sobre la legislación, la gobernanza y los marcos institucionales vigentes en materia de educación inclusiva en España

Documento 2.2

Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa

El proyecto está financiado por la Unión Europea mediante el Instrumento de Apoyo Técnico y ha sido implementado por la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa, en colaboración con la Comisión Europea

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **3**

Contexto y antecedentes 3

RESUMEN DE LAS PRIORIDADES IDENTIFICADAS **4**

Prioridad 1: Disparidades territoriales 4

Aspectos clave de la prioridad 1 *4*

Prioridad 2: Recursos y docentes de apoyo 4

Aspectos clave de la prioridad 2 *5*

Prioridad 3: Formación permanente del profesorado 5

Aspectos clave de la prioridad 3 *5*

Prioridad 4: Capacidades del sistema 6

Aspectos clave de la prioridad 4 *6*

Prioridad 5: Colaboración entre escuelas 6

Aspectos clave de la prioridad 5 *7*

Prioridad 6: Evaluación y seguimiento 7

Aspectos clave de la prioridad 6 *7*

Temas emergentes 7

Desafíos acordados 9

El proyecto está financiado por la Unión Europea mediante el Instrumento de Apoyo Técnico y ha sido implementado por la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa, en colaboración con la Comisión Europea

INTRODUCCIÓN

El resumen ejecutivo subraya los aspectos clave del Documento 2.2, «Informe sobre la legislación, la gobernanza y los marcos institucionales vigentes en materia de educación inclusiva en España». En él se ofrece un análisis de la legislación, la gobernanza y los marcos institucionales de España en materia de educación inclusiva, como parte del proyecto *Combatir las desigualdades en el acceso a la educación inclusiva en Portugal, Italia y España* (TSI2022-EUROCH-IBA) (101100120).

Contexto y antecedentes

El proyecto se presentó en octubre de 2022 con el fin de abordar las desigualdades en el acceso a una educación de calidad en España, Italia y Portugal. Durante las conversaciones iniciales, el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (el Ministerio) identificó seis prioridades nacionales para promover la educación inclusiva:

- Asegurar una respuesta educativa inclusiva de calidad y equidad para todo el alumnado con necesidades de apoyo educativo específico, reduciendo las desigualdades territoriales en el acceso a la educación inclusiva.
- Optimizar el uso de los recursos de apoyo y ajustar el número de docentes de apoyo en las escuelas.
- Mejorar la formación permanente de los docentes en relación con los retos de la educación inclusiva, fomentando así una mayor implicación por su parte.
- Desarrollar las capacidades del sistema mediante la dotación de herramientas para los docentes y otros profesionales, con el objetivo de impulsar los cambios en la práctica diaria.
- Establecer mecanismos de colaboración entre los centros educativos de una zona mediante la creación de redes, el intercambio de recursos y buenas prácticas, y el establecimiento de alianzas con los servicios comunitarios, entre otras iniciativas.
- Establecer indicadores para la evaluación de las políticas y el seguimiento de la eficacia de las medidas para promover la educación inclusiva y la atención a la diversidad que se proponen en la nueva Ley de Educación.

El análisis presentado en este informe está respaldado por documentos legislativos y normativos clave facilitados por el Ministerio español. Se centra en las seis áreas prioritarias identificadas y sirve como punto de referencia para evaluar la inclusión en el sistema educativo de España e identificar las áreas de mejora. Este informe sienta las bases para el diálogo entre los países y el compromiso de las partes interesadas en las siguientes fases del proyecto.

RESUMEN DE LAS PRIORIDADES IDENTIFICADAS

En esta sección se resume el análisis de cada una de las seis prioridades identificadas.

Prioridad 1: Disparidades territoriales

La prioridad 1 se centra en abordar las desigualdades territoriales en la educación inclusiva en España, que se agravan debido a su sistema educativo descentralizado.

El Ministerio, a través de la Subdirección General de Cooperación Territorial e Innovación Educativa, coordina programas como el Programa de Cooperación Territorial para la Educación Inclusiva con el objeto de promover la optimización de los recursos, la atención temprana y la participación de la familia. A nivel nacional, el marco de la Ley Orgánica 3/2020 (LOMLOE) por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE) hace hincapié en la equidad, la detección temprana de las dificultades de aprendizaje y las prácticas inclusivas, como el diseño universal para el aprendizaje (DUA).

La aplicación regional de la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006) varía; algunas zonas están a la vanguardia en cuanto a políticas progresivas, mientras que otras se basan en directrices más antiguas. Para paliar estas desigualdades es necesario mejorar la coordinación y la armonización a fin de asegurar el acceso equitativo y la inclusión, respaldadas por evaluaciones multidisciplinares y sistemas de apoyo orientados.

Aspectos clave de la prioridad 1

- **Marco institucional:** entre las iniciativas nacionales se encuentra el Programa de Cooperación Territorial para la Educación Inclusiva, respaldado por el Ministerio y la Subdirección General de Cooperación Territorial.
- **Legislación:** la LOMLOE hace hincapié en la equidad a través de la atención temprana y programas educativos personalizados.
- **Disparidades territoriales:** mientras algunas regiones disponen de políticas progresivas, otras—siguen ancladas en marcos obsoletos. Los esfuerzos para armonizar las políticas regionales siguen siendo críticos.

Prioridad 2: Recursos y docentes de apoyo

La prioridad 2 se centra en la optimización de los recursos de apoyo y la dotación de docentes de apoyo para garantizar una educación equitativa para el alumnado con necesidades educativas especiales (NEE).

A nivel nacional, la LOMLOE (2020) establece un marco para la identificación temprana y el apoyo personalizado para necesidades educativas diversas, como son las discapacidades, las vulnerabilidades socioeducativas y trastornos del desarrollo. Los centros deben adaptarse al currículo y la infraestructura, ofrecer grupos de tamaño reducido y

El proyecto está financiado por la Unión Europea mediante el Instrumento de Apoyo Técnico y ha sido implementado por la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa, en colaboración con la Comisión Europea

proporcionar personal especializado. Las decisiones sobre la asignación a centros se toman de forma colaborativa entre equipos multidisciplinares y familias.

La aplicación regional varía considerablemente a causa de la descentralización; algunas zonas están innovando en la enseñanza a distancia, el apoyo en casa y las unidades en hospitales para el alumnado que no puede asistir a centros escolares ordinarios. Las políticas regionales también ponen el énfasis en evaluaciones individualizadas y marcos colaborativos que involucren a las familias y las organizaciones comunitarias para mejorar los resultados para el alumnado con NEE. No obstante, las disparidades en la disponibilidad de recursos y las prioridades regionales resaltan la necesidad de un enfoque más armonizado.

Aspectos clave de la prioridad 2

- **Marco nacional:** la LOMLOE obliga la identificación temprana de las NEE y la dotación de los recursos adecuados, como pueden ser adaptaciones curriculares y personal especializado.
- **Aplicación regional:** existe una variabilidad importante en cuanto a la disponibilidad de recursos y el apoyo docente, con enfoques innovadores como la educación en casa y en los hospitales que aparecen en algunas regiones.

Prioridad 3: Formación permanente del profesorado

La prioridad 3 se centra en ampliar la formación permanente del profesorado con el fin de abordar los retos de la educación inclusiva y promover una mayor implicación de su parte.

La capacitación docente se ha estandarizado bajo el Espacio Europeo de Educación Superior, con un sistema estructurado para varios niveles educativos. El personal docente de las instituciones públicas suele ser funcionario, y los docentes de primer año reciben mentoría por parte de personal con experiencia. La formación permanente es obligatoria y está respaldada por el Ministerio, que establece prioridades anuales y proporciona financiación. El Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF) supervisa las actividades de desarrollo profesional continuo en consonancia con las necesidades en evolución.

Las administraciones de educación regionales ofrecen también formación gratuita, facilitan la movilidad entre zonas de enseñanza y colaboran con las universidades y las asociaciones de profesionales para reconocer otras cualificaciones. El Ministerio, junto con los gobiernos regionales, incentiva la movilidad internacional, los intercambios y las visitas del profesorado.

Aspectos clave de la prioridad 3

- **Esfuerzos nacionales:** el Ministerio, a través del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF), promueve el desarrollo profesional continuo.
- **Estrategias regionales:** la asociación con universidades y asociaciones profesionales tiene por objeto mejorar las cualificaciones y la movilidad del profesorado.

Prioridad 4: Capacidades del sistema

La prioridad 4 se centra en mejorar las capacidades del sistema mediante la dotación de herramientas para aplicar cambios en las prácticas educativas cotidianas.

El marco nacional de apoyo al alumnado con NEE contempla evaluaciones psicopedagógicas para identificar sus necesidades y determinar si son necesarias medidas extraordinarias, especialmente para el alumnado entre 6 y 16 años. El alumnado es evaluado por equipos especializados que recomiendan el centro educativo más acorde, teniendo en cuenta las preferencias de las familias en la decisión. La legislación también proporciona directrices para la elección del método de enseñanza más adecuado según los distintos tipos de NEE y así garantizar entornos escolares inclusivos.

A nivel regional, las comunidades autónomas españolas han incentivado las prácticas inclusivas mediante la escolarización del alumnado con necesidades de apoyo intensivo en el centro escolar ordinario. Las iniciativas regionales buscan ofrecer una respuesta educativa especializada, reestructurando las escuelas para favorecer la diversidad e integrando el apoyo al bienestar emocional del alumnado. Estos esfuerzos tienen como fin garantizar que todo el alumnado, con independencia de sus necesidades, pueda participar por completo en la vida escolar.

Aspectos clave de la prioridad 4

- **Herramientas nacionales:** las evaluaciones psicopedagógicas y las metodologías especializadas para el alumnado con NEE garantizan el apoyo personalizado.
- **Avances regionales:** las comunidades autónomas integran prácticas innovadoras, como entornos escolares inclusivos y el acompañamiento en el bienestar emocional.

Prioridad 5: Colaboración entre escuelas

La prioridad 5 se centra en potenciar la colaboración entre los centros educativos, en particular mediante redes, intercambios de recursos y asociaciones comunitarias.

El marco jurídico respalda la colaboración entre centros de educación especial y centros escolares ordinarios, con el fin de transformar los primeros en recursos clave para apoyar al alumnado con NEE. La legislación de la LOE y la LOMLOE promueven la cooperación entre instituciones escolares y entidades externas para ayudar a escolarizar a este alumnado en el conjunto del sistema educativo.

A nivel regional, las comunidades autónomas han aplicado regulaciones para permitir que los centros de educación especial funcionen como núcleos de recursos, ofreciendo orientación, formación y materiales de enseñanza. Cataluña y la Comunidad Valenciana han desarrollado roles específicos para estos centros. Otras, como Murcia, han sido pioneras en iniciativas para reconvertir los centros de educación especial en centros de recursos, mejorando así la colaboración con los centros escolares ordinarios. Esta colaboración tiene por objeto proporcionar respuesta personalizada para el alumnado con NEE y garantizar su acceso, participación y progreso en la educación.

El proyecto está financiado por la Unión Europea mediante el Instrumento de Apoyo Técnico y ha sido implementado por la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa, en colaboración con la Comisión Europea

Aspectos clave de la prioridad 5

- **Política nacional:** los centros de educación especial están realizando la transición a núcleos de recursos para los centros escolares ordinarios.
- **Iniciativas regionales:** los programas de algunas regiones hacen hincapié en el intercambio de recursos y la formación especializada como medios de potenciar la colaboración.

Prioridad 6: Evaluación y seguimiento

La prioridad 6 se centra en establecer indicadores para evaluar y monitorizar la eficacia de las medidas de educación inclusiva.

El sistema de evaluación y seguimiento se divide en inspección y evaluación educativas tanto a nivel regional como nacional. Los servicios de inspección educativa supervisan el cumplimiento de las regulaciones estatales, respaldados por las autoridades educativas regionales. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) coordina las evaluaciones nacionales, mientras que las autoridades regionales gestionan las evaluaciones de sus áreas de competencia. Las escuelas también llevan a cabo evaluaciones internas con apoyo regional. El desarrollo profesional de los docentes se supervisa mediante planes de evaluación, y programas internacionales como TALIS ofrecen datos comparativos.

El Sistema Estatal de Indicadores de la Educación (SEIE) consolida los datos clave, los cuales se actualizan periódicamente para vigilar las tendencias y reformas educativas. El Ministerio también hace un seguimiento de los datos sobre el alumnado vulnerable, como aquel con discapacidades, altas capacidades o que se ha integrado tarde al sistema, destacando un aumento en la escolarización de ese alumnado en la educación ordinaria.

Aspectos clave de la prioridad 6

- **Mecanismos nacionales:** el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) supervisa las evaluaciones a lo largo y ancho del sistema.
- **Indicadores y datos:** herramientas como el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación (SEIE) hace un seguimiento del progreso de la inclusión, centrándose en la participación, los logros y el bienestar.

Temas emergentes

Desarrollo equitativo y aplicación de la educación inclusiva a nivel territorial

A pesar de los avances legislativos introducidos en la Ley de Educación, las necesidades del alumnado suelen interpretarse como déficits individuales en lugar de considerarse dentro del contexto de sus barreras al aprendizaje. Esta ambigüedad perpetúa una visión basada en el déficit y da prioridad a las intervenciones individuales. La descentralización conduce a disparidades territoriales, donde algunas comunidades adoptan definiciones más interactivas de las NEE y otras se quedan atrás. Las prácticas de clase inclusiva se centran en maximizar las capacidades individuales en lugar de cambiar el entorno de aprendizaje.

Enfoque multinivel sobre la atención a la diversidad

El enfoque multinivel sobre la atención a la diversidad hace hincapié en un marco colaborativo que involucre a todos los niveles educativos. Las escuelas adoptan medidas y estrategias de personalización en función de los perfiles y contextos del alumnado. La Ley de Educación propone una atención a la diversidad mediante la identificación, la evaluación, la escolarización y el apoyo del alumnado con necesidades específicas. Sin embargo, clasifica las necesidades en función de los diagnósticos, lo que perpetúa una visión basada en el déficit. El apoyo educativo se suele considerar como una enseñanza aparte impartida por especialistas, en lugar de un modelo flexible para todo el alumnado. Un enfoque sistémico requiere un esfuerzo común y la personalización del aprendizaje para proporcionar un continuo de apoyo que vaya desde medidas universales hasta adicionales.

Adaptaciones especiales al currículo

La Ley de Educación otorga autonomía curricular a las escuelas, lo que les permite adaptar parte del currículo a la población y el contexto de su alumnado. Las escuelas no solo deben especificar el currículo, sino también completarlo, para así garantizar el desarrollo integrado de las competencias a través de áreas interdisciplinares. Este currículo abierto basado en competencias enfrenta diversas dificultades, como la necesidad de una organización flexible por parte de las escuelas y las clases, el establecimiento de condiciones adecuadas por parte de las autoridades educativas y la implementación de evaluaciones diagnósticas externas de manera sistemática. Para favorecer los cambios y las mejoras en el aula es esencial contar con políticas de desarrollo del currículo que sean eficaces. Además, es necesario supervisar y evaluar nuevos enfoques para asegurar la inclusividad de todo el alumnado.

Formación de los docentes relacionada con los retos de la educación inclusiva

Si bien las oportunidades de formación profesional docente están bien diseñadas, se deberían desarrollar mecanismos de garantía de calidad que hagan frente a los retos de la educación inclusiva. Con frecuencia, los docentes no se sienten preparados, lo que dificulta el progreso de la educación inclusiva.

Cada vez se reconoce más la necesidad de un continuo de oportunidades de formación profesional para los docentes, desde las etapas iniciales y durante toda su carrera. Este continuo debería ayudarles a desarrollar las capacidades, las competencias, las habilidades, la comprensión y los conocimientos necesarios sobre la educación inclusiva para satisfacer las necesidades de todo el alumnado, colaborar con las partes interesadas y apoyar y guiar a otros docentes. Y debe incluir a todo el personal educativo: docentes, profesorado sustituto, personal formador de docentes y especialistas y profesionales de apoyo de todos los contextos educativos.

El rol de los centros de educación especial

Los centros de educación especial españoles desempeñan un papel crucial a la hora de proporcionar educación y apoyo al alumnado con NEE, ofreciendo intervenciones y servicios especializados que no siempre están disponibles en los centros escolares ordinarios. La colaboración entre los centros de educación especial y los centros escolares ordinarios varía

El proyecto está financiado por la Unión Europea mediante el Instrumento de Apoyo Técnico y ha sido implementado por la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa, en colaboración con la Comisión Europea

según la región. Fomentar dicha colaboración es esencial para la transición fluida y optimizar y garantizar los apoyos del alumnado con necesidades especiales.

El proceso de inclusión ha destacado la importancia de estos centros como recursos y apoyo y la necesidad de una planificación educativa y legislativa. Dotar de capacidad dentro de los centros escolares ordinarios y asegurar que los docentes de aula y los equipos directivos sean responsables de la diversidad de sus aulas es fundamental para el proceso de transformación.

Aumentar la colaboración y la participación de las familias

La LOMLOE (2020) hace hincapié en la importancia de la participación de la familia en la escolarización de los niños y niñas. Para ello, es necesario que cada comunidad autónoma establezca procedimientos para resolver los conflictos con las familias con respecto a las propuestas de escolarización. La ley propone la escolarización del alumnado con NEE a asistir a los centros educativos ordinarios salvo que no se pueda dar una respuesta garantizando los recursos necesarios, personales y materiales, en cuyo caso se podrían considerar los centros de educación especial. Los procedimientos para las familias deben ser equitativos, claros y transparentes, priorizándose el interés del alumno. Las familias tienen derecho a colaborar con los profesionales en la toma de decisiones con respecto a las necesidades educativas y la escolarización. Sin embargo, existe el riesgo de que se utilice ese argumento de forma incorrecta pudiendo dar lugar a situaciones de desacuerdo.

Seguimiento del progreso de la educación inclusiva

Realizar un seguimiento del progreso de la educación inclusiva en España supone recabar datos sobre el alumnado vulnerable con necesidades de apoyo educativo específico y su presencia en diversos centros educativos. Sin embargo, la inclusión no es solo estar con los demás, también supone aprender y participar. Por lo tanto, España debe seguir recabando datos sobre la participación y los logros en la educación ordinaria para comprender cómo funciona la inclusión en la práctica. La recopilación de datos futura debe incluir indicadores relacionados con la participación, junto con aspectos sociales y emocionales más amplios de la educación. El objetivo es medir y obtener pruebas del progreso del alumnado con necesidades especiales a nivel individual en los centros educativos ordinarios en términos de logros académicos, competencias sociales y comunicativas, bienestar emocional y participación social.

Desafíos acordados

Los diálogos y comentarios recibidos del Ministerio de Educación español se combinaron con los temas emergentes de la Agencia mencionados en este informe (capítulo anterior). Como resultado, se usarán los siguientes desafíos/temas principales como base para las reflexiones y el desarrollo en los grupos de trabajo de las partes interesadas regionales.

Estos cinco temas se presentaron y acordaron en la reunión del Comité Directivo que tuvo lugar en Lisboa el 21 de marzo de 2023.

Organizar y garantizar la atención equitativa al alumnado vulnerable: se deben aplicar las regulaciones actuales para garantizar el desarrollo equitativo en todas las regiones y

comunidades autónomas. Aquí se resalta la importancia de organizar y garantizar una atención justa para el alumnado vulnerable, como es el de las zonas rurales o geográficamente dispersas.

Participación de todos los involucrados en la respuesta educativa al alumnado vulnerable: es esencial garantizar un enfoque multinivel sobre la diversidad y la participación de todas las partes interesadas en la respuesta educativa al alumnado vulnerable. Esto incluye implementar la responsabilidad compartida a la hora de planificar las actividades y reforzar la cooperación en la atención educativa.

Desarrollar redes y mecanismos de colaboración entre los centros educativos en todos los niveles: es importante desarrollar redes y mecanismos de colaboración entre los centros educativos en todos los niveles. Esto incluye crear redes eficaces que contribuyan a mejorar la coordinación, la difusión y la sostenibilidad del sistema educativo.

Colaboración con las familias/centros comunitarios: es de vital importancia mejorar la colaboración con las familias y la comunidad de aprendizaje más amplia. Esto se puede lograr mediante estructuras de cooperación adicionales y más inclusivas y la oferta de educación no formal.

Formación del profesorado para la inclusión: se debe mejorar la formación inicial y continua del profesorado en relación con la educación inclusiva. Esto incluye reforzar los lazos entre la formación permanente y la formación inicial, difundir buenas prácticas, desarrollar otros centros de formación del profesorado y mejorar el acceso a recursos educativos abiertos.

El proyecto está financiado por la Unión Europea mediante el Instrumento de Apoyo Técnico y ha sido implementado por la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa, en colaboración con la Comisión Europea