

Apoyos para la educación inclusiva: datos que evidencian barreras



Derechos de las Personas con Discapacidad

Marzo 2022

Introducción

Según lo dispuesto por el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), tratado internacional que en Argentina tiene jerarquía constitucional desde el año 2014, a fin de hacer efectivo el derecho a la educación inclusiva, **los Estados deben asegurar que los y las estudiantes con discapacidad accedan a los apoyos que requieran para aprender, participar y progresar sin discriminación en el sistema educativo general**¹. En este sentido, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, órgano encargado de interpretar la Convención y monitorear su cumplimiento, ha sostenido que los gobiernos *“deben reconocer que el apoyo individual y los ajustes razonables son cuestiones prioritarias y deben ofrecerse gratuitamente en todos los niveles de la enseñanza obligatoria”*².

El concepto de “apoyos” comprende *“...todas aquellas modificaciones que las escuelas producen en pos de asegurar la plena participación y aprendizaje del alumnado con discapacidad”*³. Desde esa perspectiva, estos pueden ser comunicacionales (implementación de diferentes formas de comunicación, tales como la lengua de señas, el Braille, la comunicación aumentativa-alternativa, etc.), materiales (tecnologías e instrumentos de trabajo que eliminen barreras), o estar centrados en las formas de enseñanza (adopción de ciertas estrategias y decisiones didácticas en la planificación y en el desarrollo de las clases)⁴. Pero también los recursos humanos pueden constituirse en apoyos. Así, existen en nuestro país diferentes figuras que fueron creadas para promover la inclusión de los y las estudiantes con discapacidad en las escuelas generales (maestros y maestras de

¹ De conformidad con lo establecido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los términos “educación general”, “escuelas regulares” y “escuelas ordinarias” se utilizan para referirse a los sistemas educativos que reciben a todos los y las estudiantes, a diferencia de las “escuelas especiales”, que solo reciben a alumnos y alumnas con discapacidad. Al respecto, ver: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Estudio Temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación, A/HRC/25/29, 2013.

² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General nro. 4 sobre el derecho a la educación inclusiva, CRPD/C/GC/4, 2016, párr. 17.

³ Cobeñas, P., Fernandez, C., Galeazzi, M., Noziglia, J., Santuccione, G. y Schnek, A., *Educación inclusiva y de calidad. Un derecho de todos*, Buenos Aires: Grupo Artículo 24 por la Educación Inclusiva y Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de Buenos Aires (COPIDIS), 2017, p. 38. Disponible en:

https://grupoart24.org/downloads/publicaciones/manual_educacion_inclusiva.pdf

⁴ *Ibíd.*

apoyo, asistentes personales, acompañantes no docentes, entre otras). Sobre este último tipo de apoyo versa el presente informe.

Además de ser reconocido por la normativa internacional, el derecho a contar con apoyos también se encuentra previsto a nivel interno, particularmente en la Resolución 311/2016 del Consejo Federal de Educación. Luego de establecer en sus considerandos que las escuelas tienen prohibido rechazar la inscripción o reinscripción de estudiantes con discapacidad, esta regulación dispone que el sistema educativo asegurará el apoyo necesario para el acompañamiento de sus trayectorias escolares (artículo 1) y que, acorde a los lineamientos nacionales e internacionales en materia de inclusión, las jurisdicciones propiciarán condiciones para brindar herramientas, saberes específicos, configuraciones de apoyo y ajustes razonables (artículo 2). Esto significa que **el Estado, y en especial los Ministerios de Educación, tienen la obligación de proveer servicios que aseguren la inclusión en el sistema general**. En este sentido, el Comité creado por la CDPD ha sostenido que *“la responsabilidad de la educación de las personas con discapacidad en todos los niveles, así como de la educación de las demás personas, debe recaer en el ministerio de educación”*⁵. La obligación estatal de proveer apoyos, en definitiva, no es más que un desprendimiento de su deber de respetar, proteger y realizar el derecho a la educación inclusiva.

Según la normativa vigente, el sector salud también tiene la obligación de garantizar servicios de apoyo. Al respecto, la ley 24.901 establece que **las obras sociales y empresas de medicina prepaga, o en su defecto el Estado, tienen a su cargo la cobertura total de las prestaciones básicas que requieran las personas con discapacidad** (artículos 2, 3 y 4). Entre estas prestaciones se encuentran las de carácter educativo, definidas por la norma como *“aquellas que desarrollan acciones de enseñanza-aprendizaje mediante una programación sistemática específicamente diseñada, para realizarlas en un período predeterminado e implementarlas según requerimientos de cada tipo de discapacidad”* (artículo 17). De acuerdo al Nomenclador de Prestaciones Básicas para Personas con Discapacidad (Resolución 428/1999 del Ministerio de Salud de la Nación), el servicio de “Apoyo a la Integración Escolar” es una de las prestaciones educativas que deben cubrir las mencionadas

⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, párr. 60.

entidades a fin de que niños, niñas y adolescentes puedan acceder a la escolaridad en la modalidad común y en los diferentes niveles (punto 2.1.6.3).

Cabe destacar asimismo que, de conformidad con la Resolución 1328/2006 del Ministerio de Salud de la Nación, el tiempo por el que se brinde el apoyo dependerá en todos los casos del proyecto diseñado para cada persona e incluirá la atención individual, familiar y la coordinación del equipo técnico profesional (punto 4.4.3). Esto impide que la cantidad de horas de la prestación sea limitada bajo criterios arbitrarios que desconozcan las necesidades de los y las estudiantes con discapacidad.

Pese a que ninguno de los sujetos obligados puede negarse a brindar personal de apoyo de modo directo o a través de reintegros, **muchas niñas, niños y jóvenes con discapacidad aún enfrentan significativas barreras para acceder a servicios que cumplan con los estándares internacionales.** Dicha situación se ve reflejada en las múltiples consultas y reclamos que, junto a sus familias, efectúan ante diferentes organismos estatales, prestadoras de salud y organizaciones de la sociedad civil, y en la gran cantidad de casos que han llegado a los tribunales judiciales.

Con el objetivo de identificar de modo específico los inconvenientes que experimentan para acceder a recursos humanos que apoyen la inclusión en el sistema general, durante fines del año 2019, ACIJ realizó un relevamiento de barreras dirigido a personas con discapacidad y a sus familias. Adicionalmente, a partir de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en abril de 2020, se lanzó una segunda encuesta, a fin de analizar el impacto de este acontecimiento y dilucidar en qué medida había agravado las falencias preexistentes en la provisión de estos servicios.

A continuación, se presentan los resultados que arrojaron estas consultas, seguidos de algunas recomendaciones y reflexiones finales sobre los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad para el ejercicio de su derecho a la educación en condiciones de igualdad. Solo resta aclarar, por un lado, que la información vertida en este informe no pretende presentar un diagnóstico acabado de la problemática en cuestión, sino echar luz sobre las barreras que suelen experimentarse en este campo; y, por el otro, que las respuestas se obtuvieron a partir de encuestas difundidas por redes sociales, por lo que las muestras no fueron seleccionadas siguiendo pautas que aseguren su representatividad.

Resultados

1. Encuesta general

1.1. Muestra

La muestra se compuso de **161 personas** distribuidas entre las 24 jurisdicciones argentinas (principalmente entre la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Chubut y Neuquén).

1.2. Datos generales

El 66,5% de las personas que contestaron el formulario expresaron que el alumno o alumna con discapacidad contaba con personal de apoyo para la inclusión en la escuela común. Del 33,5% que respondieron negativamente, **el 81,5% indicó que no contaba con este servicio porque no lo había conseguido.**

Entre las personas que accedieron a dispositivos de apoyo, en el 74,8% de los casos estos fueron proporcionados por una obra social o empresa de medicina prepaga (57,5% por reintegro y el restante 42,5% a través de profesionales de cartilla), en el 15% por Ministerios de Educación y en el 10,3% financiados de manera directa con recursos de la familia.

1.3. Inconvenientes con la cobertura del personal de apoyo

En cuanto a la modalidad de la cobertura, un 58,9% de las personas que manifestó contar con personal de apoyo a la inclusión expuso que el tipo de profesional era el solicitado y se proveía por la cantidad de horas que el o la estudiante lo precisaba, mientras que **el 20,6% contestó que si bien era el solicitado, el apoyo se brindaba por menos horas de las necesarias. Por su parte, el 11,2% expresó que era un tipo de profesional diferente al solicitado y se proveía por menos horas, y el restante 9,3% que el tipo de profesional era diferente al solicitado pero se brindaba por el tiempo necesario.**

Adicionalmente, **en el 57% de los casos las personas indicaron haber tenido problemas con la cobertura del personal de apoyo.** De ese porcentaje, los principales inconvenientes identificados fueron:

- Demoras en abonar los honorarios de los y las profesionales, obligando a la familia a pagarlos por su cuenta (37,2%)
- Falta de autorización de la prestación a tiempo (30,2%)
- Rechazo de la cobertura de la prestación por el tiempo que el alumno o alumna con discapacidad lo necesitaba (26,7%)
- Falta de cobertura del tipo de profesional requerido (24,4%)
- Falta del tipo de profesional requerido (14%)
- Interrupción de la cobertura de la prestación sin justificación (8,1%)

Otros de los problemas que fueron mencionados se relacionan con la falta de profesionales que cuenten con los títulos o certificaciones que piden las prestadoras de salud para trabajar como personal de apoyo (licenciatura en Educación especial, psicopedagogía, psicología, licenciatura en Ciencias de la Educación, etc.), con la burocracia en el trámite para su incorporación a la escuela, con la falta de personal idóneo en las cartillas, y con la falta de aceptación, por parte de prepagas y obras sociales, del o de la profesional que no pertenezca a un centro especializado.

De aquellas personas que indicaron haber tenido problemas con la cobertura del personal de apoyo, **el 81,2% afirmó haber realizado reclamos al respecto**, principalmente ante la obra social o prepaga (68,6%), ante el Ministerio de Educación de la Nación o su equivalente a nivel local (25,7%), ante la Superintendencia de Servicios de Salud (24,3%) o en sede judicial (18,6%). Algunas personas también expresaron haber recurrido al Ministerio de Salud, a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), al Equipo de Orientación Escolar, a las autoridades del sistema educativo o de la escuela a la que asistía la niña o niño, a servicios de Defensa al consumidor y al centro que brindaba el apoyo.

Por su parte, **un 45,7% de las personas encuestadas indicó que no logró resolver el problema luego de realizar el reclamo, mientras que un 28,6% indicó que se resolvió en forma parcial** (en muchos casos indicando que, por ejemplo, continúan los retrasos en los pagos a las y los profesionales), y el restante 25,7% que sí pudo resolverlo.

Adicionalmente, en el 90% de los casos en los que se indicó que se realizó un reclamo o demanda, este se hizo sin asesoramiento por parte de organismos del

Estado. En el restante 10%, la orientación provino principalmente de la Defensoría del Pueblo.

Por último, **entre quienes recurrieron a la vía judicial, solo el 50% indicó haber tenido una sentencia favorable, y de aquellas personas únicamente el 46,2% indicó que se cumplió la sentencia**, logrando revertir la situación.

1.4. Inconvenientes con la labor del personal de apoyo en la escuela

Al consultar a las personas con discapacidad y sus familias sobre la labor del personal de apoyo durante la trayectoria educativa, **el 51,7% indicó haber tenido problemas con la escuela que obstaculizaron su correcto desempeño**. Los principales inconvenientes relatados fueron:

- El equipo de la escuela común se negó a trabajar de forma colaborativa con la persona de apoyo (41%)
- Aunque se solicitó a la escuela ayuda para la búsqueda de la persona de apoyo, esta no colaboró (28,2%)
- La escuela no autorizó a tiempo el ingreso de la persona de apoyo (25,6%)
- La escuela impidió el ingreso del alumno o alumna con discapacidad por no concurrir con la persona de apoyo (15,4%)
- La escuela no permitió que el o la estudiante iniciara las clases hasta no conseguir una persona de apoyo (14,1%)
- Se impidió que la persona de apoyo concurreniera a la escuela el tiempo necesario (7,7%)

Otros de los inconvenientes que fueron reportados se relacionan con que la institución educativa no autorizó el ingreso de figuras de apoyo a la institución, o que impuso un cupo máximo de profesionales dentro del establecimiento. Asimismo, en algunos casos se indicó que no se dejaba ingresar al personal de apoyo al aula, que existían malos tratos, que no se le daba participación en la elaboración de los Proyectos Pedagógicos Individuales y que el colegio exigía más horas de acompañamiento que las necesarias.

En el 48,2% de los casos se afirmó haber realizado un reclamo frente a dichas situaciones, principalmente ante la escuela (41,7%), ante el Ministerio de Educación (16,7%) o ante ambos (36,1%). En los restantes, las denuncias se presentaron ante el INADI, la Defensoría del Pueblo y la Inspección que supervisaba a la escuela. De

quienes reclamaron, **el 41,7% no pudo solucionar el problema, el 38,9% solo de forma parcial**, y el 19,4% logró revertir la situación. Asimismo, en el 86,1% de los supuestos en los que se presentaron reclamos, estos se hicieron sin asesoramiento por parte de los organismos del Estado.

Entre quienes manifestaron haber acudido a la vía judicial, tan solo el 36,4% refirió haber tenido una sentencia favorable y únicamente el 37,5% sostuvo que esta se cumplió.

2. La situación en el contexto del COVID-19

2.1. Muestra

Esta segunda muestra se compuso de **98 personas** distribuidas entre las 24 jurisdicciones argentinas (principalmente entre la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Catamarca).

2.2. Datos generales

Al igual que en la encuesta anterior, una amplia mayoría de quienes contestaron el formulario (79,6%) expresó que el alumno o alumna con discapacidad contaba con personal de apoyo para la inclusión en la escuela común.

Entre los casos de quienes afirmaron contar con ese servicio, el 86,5% indicó que este era proporcionado por una obra social o empresa de medicina prepaga, el 7,7% que lo brindaba el Estado y el 3,8% que era financiado de manera directa con recursos de la familia.

2.3. Inconvenientes con la cobertura del personal de apoyo durante el aislamiento dispuesto como consecuencia del COVID-19

En un 56,4% de los casos relevados se indicó la existencia de dificultades con la cobertura del personal de apoyo para el acompañamiento de las clases a distancia durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), siendo las siguientes las más relevantes:

- La cobertura de la prestación se aseguraba solo hasta una determinada fecha, y no se brindaban precisiones sobre su continuidad (63,6%)

- Las obras sociales no cubrían el tipo de profesional que se necesitaba en la modalidad virtual (47,7%)
- No se cubría la prestación por el tiempo necesario (15,9%)

Otras personas indicaron que la prestación no era posible de ser provista a distancia, o que los apoyos no trabajaban de ese modo.

El 48,8% de quienes tuvieron algún inconveniente indicaron haber realizado reclamos para resolverlo ante sus obras sociales o prepagas, ante la Superintendencia de Servicios de Salud, ante la escuela o ante el Ministerio de Educación, **afirmando en su mayoría que no obtuvieron una respuesta favorable (76,2%), o que solo recibieron una respuesta parcial (19%).**

2.4. Inconvenientes con la labor del personal de apoyo en la escuela durante el aislamiento dispuesto como consecuencia del COVID-19

En cuanto a la labor del personal de apoyo y su vinculación con la escuela en el acompañamiento de la educación a distancia, la gran mayoría de las personas (80,8%) señaló no haber tenido inconvenientes al respecto. Los que surgieron, tanto en escuelas de gestión pública como privada, se encontraban en su mayoría relacionados con:

- La falta de contacto entre el o la docente del aula y el personal de apoyo (46,7%)
- La falta de colaboración de la escuela con el personal de apoyo en el acompañamiento de las clases a distancia (40%)

El resto de los problemas que fueron informados se vinculan a la sobrecarga y falta de adecuación de las tareas escolares y a la ausencia de interacción entre el apoyo y el alumno o alumna.

Es importante destacar que los datos correspondientes a la situación educativa de las niñas, niños y jóvenes con discapacidad en el contexto de la pandemia del COVID-19 fueron relevados durante el mes de abril de 2020, cuando estaba vigente el ASPO dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto 297/2020, pero las circunstancias analizadas fueron modificándose en el transcurso de la crisis sanitaria. En efecto, con posterioridad a dicha fecha, la Superintendencia de Servicios de Salud

adoptó ciertas medidas en materia de prestaciones de apoyo a la educación inclusiva en modalidad virtual⁶, lo que subsanó ciertas irregularidades en su cobertura.

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados analizados muestran que **la mayoría de las alumnas y alumnos con discapacidad que cuentan con personal de apoyo para la inclusión han experimentado inconvenientes con dicho servicio**, tanto en lo relativo a la cobertura de la prestación como al vínculo entre el o la profesional y la escuela.

Es importante destacar que negar la cobertura de la prestación y la provisión profesionales adecuados y adecuadas, demorar los pagos de honorarios, no proveer reemplazos, cubrir la prestación por menos horas que las necesarias, impedir el inicio de clases o la continuidad educativa del estudiantado con discapacidad ante la falta de apoyos, exigirle la asistencia del personal de apoyo como condición para el ingreso al establecimiento, obstaculizar la entrada o la labor de esos y esas profesionales en la escuela, entre otras prácticas identificadas en este documento, constituyen actos de discriminación y atentan directamente contra el ejercicio del derecho a la educación inclusiva. Dichas conductas pueden ser denunciadas por las personas con discapacidad y sus familias, y deben ser revertidas de inmediato por las autoridades estatales.

En relación con esto último, resulta pertinente llamar la atención sobre la falta de efectividad de los mecanismos que existen actualmente para reclamar frente a las barreras señaladas. Como se observó, **si bien un amplio porcentaje de quienes contestaron los formularios indicaron haber realizado reclamos al respecto, pocas personas lograron resolver el inconveniente denunciado, incluso habiendo obtenido sentencias judiciales favorables**. Ello deja entrever la inexistencia de mecanismos eficientes para dar respuesta a este tipo de situaciones, lo que pone en riesgo el derecho a la educación de las personas con discapacidad y, por lo tanto, viola la normativa nacional y local.

⁶ Ver al respecto: Resoluciones 282/2020 y 349/2020 de la Superintendencia de Servicios de Salud; Resolución 108/20 del Ministerio de Educación de la Nación; y Resolución 77/2020 de la Agencia Nacional de Discapacidad.

En función de estos hallazgos, se presentan a continuación algunas recomendaciones dirigidas a los diferentes agentes que intervienen en la provisión de apoyos para la inclusión de niñas, niños y jóvenes con discapacidad, con el fin de promover transformaciones que permitan garantizar su derecho a la educación.

Recomendaciones para los Ministerios de Educación

Para garantizar la provisión de apoyos para la educación inclusiva, el Ministerio de Educación de la Nación y sus equivalentes a nivel local deben:

- Adoptar políticas que permitan proveer personal de apoyo de acuerdo a las necesidades de los niños, niñas y jóvenes que lo requieran, garantizando que esa labor sea desempeñada por profesionales idóneos e idóneas y por el tiempo que se precise.
- Disponibilizar recursos para la formación del personal docente y de apoyo, a fin de asegurar a las personas con discapacidad trayectorias educativas de calidad.
- Capacitar a los organismos públicos con injerencia en materia educativa y a aquellos encargados de brindar asesoramiento en el tema siguiendo lo establecido por la normativa y los estándares internacionales vigentes.
- Crear mecanismos que permitan controlar a las instituciones educativas, tanto de gestión pública como privada, con el objetivo de que aseguren al personal de apoyo condiciones de trabajo adecuadas y autoricen su ingreso a los establecimientos en forma oportuna y sin imponer barreras.
- Implementar canales accesibles, transparentes y eficaces para la tramitación de reclamos por falta de provisión o provisión irregular de apoyos.
- Sancionar a las instituciones educativas públicas y privadas que incurren en actos de discriminación contra las y los estudiantes con discapacidad, tales como el condicionamiento de su ingreso a la escuela a la disponibilidad de una figura de apoyo.
- Producir y sistematizar datos sobre las trayectorias educativas de las niñas, niños y jóvenes con discapacidad que informen el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de apoyos.

- Difundir información adecuada y en formatos accesibles sobre el derecho a la educación inclusiva, en particular sobre el derecho de las personas con discapacidad a contar con apoyos.

Recomendaciones para los organismos del sector salud y las entidades que los controlan

Las obras sociales y empresas de medicina prepaga o, en su defecto, el Estado deben:

- Garantizar la cobertura de las prestaciones de apoyo de manera total e integral y de conformidad con los requerimientos de cada estudiante.
- Contar con profesionales suficientes y con la preparación necesaria para garantizar la cobertura de los apoyos que requieran los alumnos y alumnas con discapacidad de acuerdo a la normativa vigente.
- Asegurar el reintegro oportuno de todos aquellos gastos en los que incurran las personas afiliadas para la cobertura de profesionales y prestaciones no comprendidas en sus cartillas, contemplando asimismo actualizaciones por demoras en los pagos.
- Autorizar las coberturas requeridas de forma oportuna en todos los casos, evitando la introducción de procedimientos administrativos dilatorios o la imposición de requisitos innecesarios para la tramitación de las prestaciones.

Por su parte, la Superintendencia de Servicios de Salud, como órgano responsable de la regulación, fiscalización y control de los actores del Sistema Nacional del Seguro de Salud, y sus equivalentes a nivel local, deben:

- Crear mecanismos eficientes para fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente por parte de las obras sociales y empresas de medicina prepaga, incluyendo la disponibilización de profesionales idóneos e idóneas para todas las personas afiliadas.
- Implementar canales accesibles, transparentes y efectivos para la recepción y tramitación de los reclamos interpuestos contra obras sociales y empresas de medicina prepaga.

- Sancionar a aquellas entidades que no cumplan con la cobertura del personal de apoyo en la escuela común, o lo hagan de forma irregular o fragmentada.
- Establecer mecanismos para la distribución de fondos entre las obras sociales y empresas de medicina prepaga que aseguren una cobertura apropiada de las prestaciones previstas en la ley 24.901 y en las normas locales.

Recomendaciones para los establecimientos educativos

Las instituciones educativas de todos los niveles deben:

- Brindar a sus equipos formación en educación inclusiva.
- Generar espacios de trabajo colaborativo entre el personal docente y el de apoyo, asegurando también la participación de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad y sus familias.
- Controlar que los alumnos y alumnas con discapacidad no trabajen de manera aislada con el personal de apoyo.
- Garantizar que no se impida ni dilate el ingreso del personal de apoyo requerido bajo criterios arbitrarios o discriminatorios y que tampoco se impongan los apoyos como condición para la asistencia a la escuela.
- Establecer canales de comunicación periódicos, eficientes y transparentes con las familias, informándoles adecuada y oportunamente todo lo relativo a la trayectoria escolar de los y las estudiantes con discapacidad.