

:POLÍTICAS DE EDUCACIÓN INCLUSIVA EN ESPAÑA UNA CUESTIÓN PARADÓJICA DE DERECHOS PARA LA EQUIDAD

Rosa María Rodríguez Izquierdo
Universidad Pablo Olavide - Sevilla

“Si todos fuéramos iguales, no podríamos ofrecernos nada unos a otros”

(Yehudi Menuhin)

Resumen: El presente artículo tiene por objeto realizar un breve recorrido sobre las políticas de educación inclusiva en España. Finalmente se presentarán los logros acontecidos y un análisis crítico al respecto a lo largo de este proceso así como algunas sugerencias para la mejora.

Palabras clave: Educación inclusiva, legislación.

Abstract: The purpose of the present article is to briefly overview the legislative policies on inclusive education in Spain. Finally, the success achieved and a critical analysis would be presented as well as some suggestions for improvement.

Key words: Inclusive education, legislation.

1. EDUCACIÓN INCLUSIVA EN ESPAÑA

Son numerosas las aportaciones que desde muy distintas latitudes vienen abogando por una mejora de la atención a la diversidad. En este sentido España también se ha sumado a esta preocupación desde los años ochenta. Podemos decir que esta cuestión en la actualidad está vinculada a la perspectiva del éxito y el fracaso escolar, es decir a la intención de que todos los estudiantes alcancen buenos resultados no solo en el sentido escolar del término sino en la comprensión más amplia. La preocupación, por tanto, no solo tiene que ver con los resultados de aprendizaje de los programas sino que la podemos situar en la perspectiva referida a estudios que se interesan por la mejora educativa, la igualdad de oportunidades, la calidad y la excelencia, la participación y el acceso. Es decir, con la calidad de las experiencias que los estudiantes viven y experimentan en sus vidas mientras se encuentran en la escuela (Ainscow, 2009).

Así pues en la actualidad se percibe una preocupación, yo diría que a nivel internacional, por los criterios que se están usando para definir la inclusividad de los sistemas educativos. Los fundamentos legales que sustentan las leyes

educativas pueden considerarse un buen parámetro de análisis para establecer análisis con respecto a la incorporación de dichos estándares como aluden Booth y Ainscow (2002). Estos autores distinguen tres dimensiones de una escuela inclusiva: la cultura, las políticas inclusivas y las prácticas y cultura. En este artículo nos proponemos analizar las políticas inclusivas desde el marco legislativo que se han desarrollado en España en los últimos veinte años.

La legislación educativa de un país también nos ayuda a comprender los factores, condiciones y procesos que hacen que determinados sistemas educativos tengan más éxito que otros o se muestren mejor preparados para conseguir mejores aprendizajes de todos los estudiantes independientemente de sus condiciones personales o sociales especialmente cuidando de los que se encuentran en situaciones más vulnerables.

El término de educación inclusiva se ha usado de manera ambivalente por diferentes autores y en distintos contextos. En este texto entendemos la educación inclusiva como un movimiento cuyo principal objetivo es eliminar la exclusión que resulta de ciertas actitudes y respuestas ante la diversidad racial, religiosa, de género, étnica y de habilidades. Por tanto, está relacionada con el acceso, la participación y los logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que están en riesgo de ser excluidos o marginados (UNESCO, 2005).

Ainscow y César (2006) distinguen cinco formas de pensar la inclusión:

1. la que está relacionada con la discapacidad y las necesidades educativas especiales y que tiene como finalidad fomentar la participación de los alumnos que tienen alguna discapacidad física o intelectual;
2. la inclusión como respuesta a la exclusión de aquellos alumnos que son categorizados como de *mala conducta*;
3. la inclusión de grupos vulnerables que no tienen acceso a la escuela por razones de pobreza o discriminación;
4. inclusión vista como una escuela común con estrategias de enseñanza y aprendizaje inclusivas; e
5. inclusión como educación para todos en el que se enfatiza una educación y una escolarización sin excluir a nadie por razones físicas, intelectuales, económicas o culturales.

Nos adelantamos a la objeción que se pueda hacer desde la pedagogía crítica y otros sobre la contradicción en términos que puede representar este concepto en cuanto ¿Por qué brindar especial apoyo a grupos vulnerables o en riesgo? ¿Por qué no cuestionar por qué están en riesgo en lugar de etiquetarlos como grupos de riesgo? Entrar en esta discusión aunque apasionante sin duda, está más allá de los objetivos de este trabajo. No limitaremos a señalar el peligro de poner en énfasis en estos colectivos que nos puede llevar a perder la

perspectiva de que se trata de una educación inclusiva y por lo tanto para todos/as¹ y no solo para ciertos colectivos.

La inclusión es un proceso orientado a proporcionar una respuesta apropiada a la diversidad de características y necesidades educativas del alumnado, a incrementar sus niveles de logro y participación en las experiencias de aprendizaje, en la cultura y comunidades escolares, reduciendo toda forma de discriminación, a fin de conseguir resultados académicos equiparables. Desde esa perspectiva, la inclusión representa un impulso fundamental para avanzar hacia una educación de calidad para todos, por lo que ha de concebirse como una política pública de carácter transversal que pone en el centro la atención a la diversidad, constituyéndose en el eje articulador de los distintos programas y acciones dirigidas a los grupos vulnerables, que son los que están en mayor riesgo de exclusión y de fracaso escolar.

En tal sentido, no sería demasiado arriesgado afirmar que la educación inclusiva es una de las piezas clave para lograr una educación de calidad; básicamente porque la mejor forma de lograr que todos los estudiantes aprendan es ajustando las ayudas pedagógicas a sus particulares necesidades, proporcionando más ayuda a quienes más la necesitan.

Efectivamente, la investigación ha demostrado que el elemento que mejor caracteriza a los y las docentes que consiguen que sus estudiantes obtengan mejores logros de aprendizaje (medido incluso a través de evaluaciones nacionales o internacionales) son aquellos que dedican un mayor tiempo a prestar una atención individualizada a estos; ajustan la enseñanza acorde a sus aprendizajes previos, ritmos e intereses; plantean actividades desafiantes y variadas que propician la participación e interacción entre el alumnado; y utilizan una amplia gama de métodos de evaluación para conocer el avance de sus estudiantes.

Pero, como afirman Duk y Murillo (2009), la atención a la diversidad no es una tarea exclusiva de los docentes. Es necesario que el sistema educativo en su conjunto, ofrezca las condiciones que posibiliten una respuesta pertinente a las diferencias, dentro de las cuales resulta primordial contar con:

- Un marco normativo coherente con los principios de inclusión y atención de la diversidad;
- Un currículo común para todos, pero suficientemente flexible para adaptarse a las características y capacidades de los estudiantes y de los diversos contextos sociales y culturales;

¹ La inclusión no tiene que ver solamente con el alumnado sino con todos los agentes educativos: profesorado, padres y madres, comunidad... hasta llegar a la construcción de una sociedad inclusiva – cohesión social-.

- Una oferta educativa diversificada, con diferentes modalidades e itinerarios de aprendizaje equivalentes en calidad y reconocimiento social;
- La consideración de la multiculturalidad y un enfoque de género en los programas de estudio y procesos educativos;
- Una variedad de textos y materiales que sean pertinentes a las diferentes culturas y condiciones de los estudiantes;
- Una buena formación inicial y permanente del profesorado que forme docentes preparados para trabajar en diferentes contextos y con grupos heterogéneos;
- La existencia de sistemas de asesoramiento y apoyo tanto para los docentes como para los estudiantes; y
- Un reconocimiento para los docentes que trabajen en escuelas que representan mayores desafíos.

El predominio del enfoque homogeneizador de la enseñanza es un factor que limita gravemente tanto el acceso como la permanencia y logros de aprendizaje de un alto porcentaje de estudiantes. No olvidemos que la diversidad de alumnado, contextos escolares y docentes es la norma; la homogeneidad es la excepción. Pese a ello, en la gestión de las políticas públicas, parece más bien que los procesos educativos se orientan hacia poblaciones y estudiantes que tienen un sustrato económico, social, cultural y étnico común. Este planteamiento condiciona fuertemente la capacidad del sistema educativo para responder a las demandas de la diversidad de la población escolar. En contextos de alta heterogeneidad una oferta educativa homogénea se traduce en trayectorias y resultados dispares. Así, la educación ha tendido más bien a profundizar las desigualdades, como consecuencia de que la escuela no tiene en cuenta las diferencias de estos. No obstante, la Declaración de Salamanca sigue apostando por la escuela como el medio más eficaz para combatir actitudes discriminatorias, construir una sociedad inclusiva y lograr la educación para todos” (UNESCO, 1994). Para conseguir tal objetivo, el desarrollo de políticas inclusivas y el fortalecimiento de la escuela pública promoviendo procesos educativos que den respuesta a la diversidad del alumnado, es una tarea urgente y necesaria para avanzar en la mejora de la educación.

Por otro lado, el “paradigma organizacional” de la educación inclusiva (Dyson & Millward, 2000) requiere distanciarse de las explicaciones del fracaso escolar basadas en las características de niños individuales y de sus familias, y concentrarse más bien en el análisis de las barreras que frenan la participación y el aprendizaje. Ello exige una transformación profunda de la cultura, organización y prácticas de las escuelas para que adapten la enseñanza a las diferencias de aprendizaje de sus estudiantes -en lugar de que éstos se adapten a la oferta educativa disponible- y se eliminen los diferentes tipos de discriminación que tienen lugar al interior de ellas.

2. RECORRIDO DE LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

Desde una perspectiva histórica han sido diversos los acontecimientos que han ido marcando gradualmente la aparición del concepto de educación inclusiva a nivel internacional. Entre otros, destacamos los siguientes:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas en 1948, donde se recoge el derecho a la educación, como derecho fundamental. Y en la cual, sin discriminación alguna en el articulado general queda reflejado que los niños deberían lograr *“la mayor integración social posible y desarrollo individual.... y si deberían tener una educación que impulse “una participación activa en la comunidad.”*
- Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en 1990 en Jomtien (Tailandia), en la que se produce un movimiento hacia la escuela inclusiva. Cuyo objetivo va más allá de la integración y que consiste en restaurar las escuelas para responder a las necesidades de todos los niños y niñas. Así se definen las escuelas inclusivas como escuelas comprometidas que van más allá de la integración.
- Conferencia Mundial sobre necesidades educativas especiales: acceso y calidad. Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad. Las Naciones Unidas en el mes de diciembre de 1993 adoptaron las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad como instrumento programático para la Unión Europea. Este es un instrumento de veintidós reglas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, que establece un modelo internacional para la legislación y acción que incluye a las personas discapacitadas.
- La Declaración de Salamanca y Marco de Acción. La UNESCO organizó en junio de 1994, en colaboración con el gobierno de España una cumbre sobre Educación Inclusiva en Salamanca, es la denominada Conferencia Mundial sobre necesidades educativas especiales: acceso y calidad, conocida como Declaración de Salamanca, cuyo informe final constituye una llamada a la comunidad internacional a apoyar el acercamiento de las escuelas inclusivas, incorporando cambios prácticos y estratégicos (UNESCO, 1995). La Declaración de Salamanca en su Marco de Acción expone de manera contundente lo siguiente:

“El principio rector de este Marco de Acción es que las escuelas deben acoger a todos los niños, independientemente de sus condiciones físicas, intelectuales, sociales, emocionales, lingüísticas u otras. Deben acoger a niños discapacitados y niños bien dotados, a niños que viven en la calle y que trabajan, niños de poblaciones nómadas o remotas, niños de minorías lingüísticas, étnicas o culturales y niños de otros grupos o zonas desfavorecidas o marginados”

“[...] Las escuelas tienen que encontrar la manera de educar con éxito a todos los niños, incluidos aquellos con discapacidades graves [...] El mérito de estas escuelas no es sólo que sean capaces de dar una educación de calidad a todos los niños; con su creación se da un paso muy importante para intentar cambiar actitudes de discriminación, crear comunidades que acojan a todos y sociedades integradoras” (UNESCO 1994, 59-60).

La UNESCO (2005) es clara a este respecto cuando dice que: La inclusión está relacionada con el acceso, la participación y los logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que están en riesgo de ser excluidos o marginados.

Como vemos, el foco de la educación inclusiva va más allá que el de la integración escolar y además conlleva repercusiones e implicaciones a nivel político, social, cultural, económico, etc., además del educativo. Aquí la educación se convierte en una vía fundamental que puede contribuir de manera eficaz a la inclusión y participación social de todos los ciudadanos, particularmente de aquellos en riesgo de exclusión social así como se recoge en el Documento Base de OREALC “la educación en la diversidad es un medio fundamental para aprender a vivir juntos, desarrollando nuevas formas de convivencia basadas en el pluralismo, el entendimiento mutuo y las relaciones democráticas” (OREALC/UNESCO 2007: 11).

3. AVANCES LEGISLATIVOS SOBRE EDUCACIÓN INCLUSIVA EN ESPAÑA

Asimismo, en España y en concordancia con las directrices internacionales se ha producido un avance importante en las últimas décadas que trataremos de sintetizar a continuación.

Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990)

Si nos detenemos y revisamos en este sentido el devenir de España, es posible observar grandes cambios del sistema educativo que vinieron primero con la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). La LOGSE introduce la desaparición de la educación especial como sistema educativo independiente y establece la integración de educación especial y educación general en un sistema educativo único que adopta un currículum común. Ésta, puso fin al diseño proveniente desde 1970 modernizando e innovando al ampliar la escolaridad obligatoria de los 14 a los 16 años de edad, Esta ley apuesta por un sistema educativo comprensivo articulado en cuatro niveles: La Educación infantil abarca el período educativo comprendido entre 0 y 6 años; la educación primaria obligatoria se dirige a alumnos entre 6 y 12 años; la educación secundaria obligatoria a alumnos entre 12 y 16 años, y el bachiller y enseñanzas pre-profesionalizantes incluyen la etapa comprendida entre los 16 y 18 años. Además incorpora en los centros de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) la figura del Psicopedagogo, transformando la organización y

dinámica de las unidades educativas, a favor de una mejor atención a la diversidad. Dentro del preámbulo, se señala:

“La extensión del derecho a la educación y su ejercicio por un mayor número de españoles en condiciones homogéneamente crecientes de calidad son, en sí mismos, los mejores instrumentos para luchar contra la desigualdad”; y “La educación permite, en fin, avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, sean éstas por razones de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión, tengan un origen familiar o social, se arrastren tradicionalmente o aparezca continuamente con la dinámica de la sociedad”.

En la ley aparecen términos como el de “atención educativa a la diversidad” y “respuesta a la diversidad” que alcanzarán gran popularidad en España y que hacen referencia a la nueva situación educativa caracterizada por la heterogeneidad y diferencias entre alumnos (debidas no sólo a n.e.e. sino a clase social, cultura o género), a las que la escuela ordinaria ha de dar respuesta. La LOGSE, por tanto, amplía el espectro de la acción educativa, dado que debe dar respuesta a las necesidades de nuevos colectivos: no solo con deficiencia sino con sobredotación, no solo con problemas de aprendizaje sino de la conducta, no solo los que tienen situación de riesgo por su etnia, raza o religión sino los que están en situación de enfermedad.

De esta forma, la LOGSE da cobertura legal a esta nueva filosofía de una escuela abierta a la diversidad. Se introduce así un nuevo modelo psicopedagógico que implica las adaptaciones que la escuela debe hacer para atender al alumno integrado, como la adaptación del currículo a las necesidades individuales. En este sentido en la propia ley, se arbitran las medidas necesarias para que el currículo oficial pueda servir para todo tipo de alumnado, es decir, que pueda adaptarse a las necesidades educativas especiales que demande cada uno. Estas incluyen medidas ordinarias como el establecer un proyecto educativo de centro en función del contexto, después un proyecto curricular de etapa en función del alumnado y finalmente, con las adaptaciones curriculares tanto de acceso al currículo como las referidas a sus elementos principales: objetivos, contenidos, metodología, contenidos y evaluación. Esto da idea de un currículo flexible y abierto, que pueda dar respuesta a las necesidades presentadas desde las condiciones del alumno, a las de los contextos familiar, escolar y social, lo que significa un claro avance en la nueva filosofía de atención a la diversidad.

Ley Orgánica de Calidad de Educación (LOCE, 2002)

A esta ley, le siguieron la citada LOCE, Ley Orgánica 10/2002 de 23 de Diciembre, de Calidad de Educación. La primera, impulsada por el gobierno del Partido Popular. Se trató de una iniciativa unilateral carente de consenso, y por lo tanto asentada en una ideología educativa de marcado carácter conservador. La ley se organiza en cinco ejes fundamentales dirigidos a mejorar las equivocaciones del sistema detectadas en ese entonces por tal sector, vinculadas a la temática del abandono escolar, la integración de España en el

contexto Europeo, y a la inmigración como fenómeno creciente, principalmente. En concreto en la *Exposición de motivos* se lee:

“El tercero de los ejes que inspira la concepción reformadora de la presente Ley consiste en reforzar significativamente un sistema de oportunidades de calidad para todos, empezando por la educación infantil y terminando por los niveles postobligatorios. ... en el contexto de una sociedad basada en el conocimiento, la educación y la formación se han convertido hoy en los elementos clave para el logro de los objetivos de progreso personal, social y económico”.

La LOCE dedica el capítulo séptimo del título primero bajo el epígrafe “De la atención a los alumnos con necesidades educativas específicas” (Arts. 40-51). La ley restringió el concepto de necesidad educativa especial e introduce un concepto más amplio: el de “necesidad educativa específica”, la cual comprende cuatro ámbitos de actuación: la igualdad de oportunidades para una educación de calidad (alumnos con desventaja social, compensación educativa), los alumnos extranjeros, los alumnos superdotados intelectualmente, y los alumnos con necesidades educativas especiales. Por otro lado, el concepto de necesidades educativas especiales se refiere a los alumnos con discapacidad, e incluye a los alumnos con graves trastornos de la personalidad y conducta; excluye a los alumnos con desventaja social y a los superdotados.

Como pone de manifiesto Parrilla (2007), la tendencia involucionista se aprecia en la búsqueda de la homogeneidad a través de la creación de una escuela que diseña itinerarios y espacios educativos diferentes para distintos “tipos” de estudiantes. También en el lenguaje utilizado se vuelve a una terminología clasificatoria. Se recorten los márgenes de autonomía de los centros escolares. El énfasis en la especialización de los profesionales se esgrime como criterio máximo para responder a la diversidad, y la definición de inclusión educativa se restringe y simplifica hasta reducirla al derecho a la escolarización en un centro educativo común. Hay pues, en esta Ley una disociación importante entre política educativa y sociedad. Y desde luego entre el pasado reciente y el camino que la nueva Ley va trazando.

Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006)

Pocos años más tarde la LOE, Ley Orgánica 2/2006 de 3 de Mayo, de Educación. Analizado el proyecto de Ley Orgánica de Educación (LOE) aprobado para su publicación en el BOE y publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados (Núm. 43-16, de 20 de abril de 2006).

Se trata de una ley promovida por el gobierno del PSOE, bajo tres principios fundamentales reconoce entre sus objetivos: proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, especialmente en la educación básica; conseguir que todos alcancen el máximo de desarrollo posible de sus capacidades; garantizar igualdad efectiva de oportunidades; lograr la colaboración de todos los componentes de la comunidad educativa para la combinación de calidad y equidad; atender a la diversidad de alumnos y

repartir las dificultades que genera; y asumir un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años. Esta última, vuelve a proponer innovaciones y a resaltar en el discurso la importancia de la calidad, la equidad y la igualdad, así como el respeto por la diversidad especialmente en la formación básica obligatoria. Educación. La LOE destaca ya en su Preámbulo lo siguiente:

“...Resulta, pues, necesario atender a la diversidad del alumnado y contribuir de manera equitativa a los nuevos retos y las dificultades que esa diversidad genera. Se trata, en última instancia de que todos los centros, tanto los de titularidad pública como los privados concertados, asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones...”

Entre los principios formulados por la LOE en su artículo 1 encontramos la calidad, la equidad y la flexibilidad.

- a) *La calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias.*
- b) *La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, ...*
- c) *La transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación.*

También los fines tal como se exponen en el artículo 2 responden a la atención a la diversidad:

- c) *La educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como en la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos*
- e) *La formación para la paz, el respeto a los derechos humanos, la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos así como la adquisición de valores que propicien el respeto hacia los seres vivos y el medio ambiente,...*
- g) *La formación en el respeto y reconocimiento de la pluralidad lingüística y cultural de España y de la interculturalidad como un elemento enriquecedor de la sociedad.*

La Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006, cambia el término de “necesidad educativa específica” por el de “necesidad específica de apoyo educativo”. Además, establece un nuevo modelo en materia de atención educativa diferente a la ordinaria, al contemplar no sólo a los alumnos deficitarios, sino también a los que tienen altas capacidades intelectuales y a los que se incorporan tardíamente al sistema educativo.

Concretamente, la respuesta a la diversidad de manera más concreta queda recogida en el Título II sobre la equidad en la Educación, y dentro de él, el capítulo I que se refiere al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y en el capítulo II sobre la compensación de las desigualdades en educación. Así el Art. 80 formula el siguiente principio:

2. Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.

La LOCE reconoce la existencia de diversidad de alumnado con características diferenciales y que necesitan de una atención específica para desarrollar al máximo sus capacidades en el ámbito de las medidas ordinarias. El tipo de alumnado que se considera con necesidad de una atención educativa diferente a la ordinaria, es aquel con dificultades específicas de aprendizaje, las cuales pueden estar producidas por: sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar (Art. 71.2). De este modo el Cap. I (Arts. 71-79) hace alusión al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y entre ellos se destacan las siguientes:

1. Alumnos con discapacidad física, psíquica, sensorial o trastornos en la conducta o estudiantes que presentan necesidades educativas especiales.
2. Alumnado con altas capacidades intelectuales.
3. Alumnado con necesidades asociadas a situaciones sociales y culturales desfavorecidas o que se incorporan al sistema de educativo de manera tardía (alumnado de procedencia inmigrante).

La LOCE contempla medidas ordinarias y específicas para la educación primaria y secundaria. En lo que respecta a la educación primaria establece el apoyo en grupo ordinario, agrupamientos flexibles, adaptaciones no significativas del currículo, medidas de apoyo, refuerzo fuera del horario escolar, y plan específico e individualizado de refuerzo o recuperación (si se permanece un año más en el mismo ciclo). Mientras que en la educación secundaria se establecen los agrupamientos flexibles, desdoblamiento de grupos, apoyo en grupos ordinarios, medidas de refuerzo, adaptaciones del currículo, plan específico personalizado (si no se promociona de curso), plan de atención específico (alumnos con graves carencias en el momento de incorporarse al primer curso), e integración de materias en ámbitos y programas de diversificación curricular.

Las medidas específicas de educación primaria están basadas en las adaptaciones curriculares significativas, para el alumnado con necesidades educativas especiales; flexibilización de la escolarización, para alumnos con altas capacidades; y, para los alumnos con incorporación tardía al sistema educativo: escolarización en un curso inferior con medidas de refuerzo (cuando

hay un desfase superior de más de un ciclo) y atención específica para quienes no conozcan la lengua castellana (simultánea a su escolarización en un grupo ordinario). En cuanto a las medidas específicas en educación secundaria, se mencionan las adaptaciones curriculares significativas, para el alumnado con necesidades educativas especiales; flexibilización de la escolarización, para el alumnado con altas capacidades; y, para los alumnos con incorporación tardía al sistema educativo, la escolarización en un curso o dos cursos inferiores, con medidas de refuerzo y atención específica para quienes no conozcan la lengua castellana; y el alumnado que, por condiciones personales o historia escolar, presente un desfase elevado de competencia curricular, y requiera una atención educativa específica de carácter temporal, podrá recibir parte de la misma en agrupamientos específicos.

4. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS

Pues bien, si analizamos y valoramos el recorrido histórico que acompaña la evolución de la legislación española en términos de integración e inclusividad en España desde sus inicios hasta la actualidad nos encontramos con que se ha producido un cambio conceptual terminológico y de perspectiva con respecto a la forma de entender el alumnado con necesidades educativas especiales (n.e.e) al que aún se refería la LOGSE y a los planteamiento de atención a la diversidad que han ido incorporando la idea de participación a los que hace referencia la educación inclusiva. Así, la legislación española en materia de inclusividad ha ido adoptando una perspectiva sensible a estos cambio aunque de manera generalizada se ha optado por el término de “atención a la diversidad” como una de las preocupaciones principales (Coll y Miras, 2001; Echeita, 1999, 2001).

No obstante, en el inicio de la década de los 90 se abre un momento de cambios estimulantes e importantes para la evolución hacia la inclusividad en España. La LOGSE proponía una serie de cambios fundamentales desde el punto de vista ideológico y teórico y el ambiente era favorable para la innovación en muchos sectores de la comunidad educativa. Los obstáculos de su implementación se hallaban más bien en el escaso acompañamiento y apoyo al profesorado que se encontraba desprovisto de formación para hacer frente a estos cambio y a la falta de medios y de financiación que acompañó a dicha ley.

Tal vez el cambio central que propuso la LOGSE tuvo que ver con un cambio en la concepción del curriculum y la función del profesor. Los profesores pasaban ahora a diseñadores del Adaptaciones Curriculares Individuales para alumnos denominados como de integración. El hecho de tener que elaborar estas adaptaciones se convierte en el punto nuclear de la respuesta a la diversidad.

La ley confrontó al profesorado con un cambio de modelo curricular en el que se pasa del profesor implementador del curriculum a un profesor corresponsable en la planificación y el diseño del mismo de acuerdo a las necesidades del contexto donde se encuentra el centro y de las necesidades del alumnado al que atiende. A pesar del protagonismo que la LOGSE otorga al

profesorado en la concreción del currículum del centro, este se encontraba mayoritariamente en otra honda. Esta transformación era una apuesta fuerte que cogió al profesorado fuera de juego en muchos casos a pesar de los grandes esfuerzos en la formación permanente del profesorado para asumir este cambio sustancia del role y de la función docente. El mayor reto, fue sin duda el cambio de mentalidad y de actitudes para hacer frente a este profundo cambio.

La planificación y diseño de de las Adaptaciones Curriculares Individuales termina convirtiéndose en una tarea mecánica a la que acompañó poco la oportunidad de reflexión sobre la práctica de la atención a la diversidad. Lo que se preveía como un medio para facilitar la adaptación a la diversidad del alumnado terminó siendo una paradoja y en una dificultad para la equidad, al convertirse en un fin rutinario en sí mismo.

En cualquier caso quedaba un largo camino para comprender la inclusividad de la educación como un reto del ámbito escolar y de la comunidad educativa y no solo como una mera cuestión curricular. Corrían aún tiempo donde no se alcanzaba a ver que las dificultades para innovar los centros educativos y las aulas tenían que despegarse de los modelos individualizados y exclusivamente centrados en el currículo como respuesta a la diversidad.

En cuanto al cambio terminológico, primer lugar, simplemente comparando la LOCE y la LOE y analizando los principios generales que han de regir el sistema educativo, observamos que se pasa del concepto de equidad en educación expresado en la LOCE, interpretado como mera “igualdad de oportunidades” para pasar a entenderse, además de cómo igualdad de oportunidades, como inclusión educativa y no discriminación, actuando como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad (Art. 1.2).

Si en la LOGSE y en la LOCE se hacía alusión a alumnos con necesidades educativas especiales, la LOE se refiere a este alumnado como “con necesidad específica de apoyo educativo” a la par que se incluye el alumnado con altas capacidades y de incorporación tardía al sistema educativo). Otro término que aparece en la LOE es el de “barreras para el aprendizaje y la participación”. Se garantiza además, la calidad de la enseñanza para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias (Art. 1.1.). Ambos principios tienen su continuidad en el título segundo de la Ley, dedicado a la equidad en educación.

Por otra parte, la tibia afirmación recogida en la LOCE referida a que las enseñanzas que definen el Sistema Educativo deberían adaptarse al alumnado con necesidades educativas específicas (Art. 7.5 LOCE) queda ahora mejor matizado al señalarse que, además, se deberá garantizar el acceso, la progresión y la permanencia de este alumnado en el Sistema Educativo (Art. 3.8 LOE). Este cambio conceptual lo podemos representar gráficamente de la siguiente manera:

<p>LOGSE (1990) Medidas de Atención a la Diversidad</p> <p>“atención educativa a la diversidad” y “respuesta a la diversidad”</p>	<p>LOCE (2002) Igualdad de Oportunidades Educativas</p> <p>“necesidad educativa específica”</p>	<p>LOE (2006) Inclusión Educativa</p> <p>“necesidad específica de apoyo educativo”.</p>
--	--	--

Por último, en la definición de este marco general, de interés para la atención al alumnado con necesidades educativas especiales, se recupera de manera nítida y explícita, el enfoque comprensivo y la necesaria atención a la diversidad del alumnado, al señalarse, en el artículo 4.3, que “a lo largo de la enseñanza básica se garantizará una educación común y la atención a la diversidad del alumnado como principios fundamentales. Cuando tal diversidad lo requiera, se adoptarán las medidas organizativas y curriculares pertinentes, según lo dispuesto en la presente Ley”. Esta idea se reafirma al tratar las etapas que conforman la enseñanza básica.

Ya en el ámbito de las previsiones de la ley en el ámbito del “alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”, expresión que sustituye al introducido por la LOCE de “necesidades educativas específicas”, hay también un cambio de orientación. Sin embargo y en contradicción con el espíritu inclusivo la LOCE de 2002 establecía un sistema de itinerarios ligadas a las posibilidades individuales que reflejaba un modelo de competitividad claro entre centros y estudiantes muy lejanas al espíritu de la inclusividad educativa.

En el capítulo de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se incluyen propuestas para atender al alumnado que presenta necesidades educativas especiales, al alumnado con altas capacidades intelectuales y al alumnado con integración tardía en el sistema educativo español. Este capítulo se integra en el título II, dedicado a la equidad en la educación, junto con las previsiones destinadas a la compensación de desigualdades en educación y, muy importante, la regulación de la escolarización en centros públicos y privados.

Desde un principio se observa un planteamiento mucho más integral, global y elaborado que el que se proponía con la LOCE. Por un lado, mientras que la LOCE destacaba, por ejemplo, como finalidad del esfuerzo de atención a este alumnado la simple “integración” del mismo (Art. 44.1), la LOE prevé, como principio general que regula la acción educativa con todo el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, el siguiente: “Las Administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos con carácter general en la presente Ley” (Art.

71.1). Este declaratorio de intenciones resulta mucho más ambicioso e inclusivo que el anterior.

Algunos cambios de nomenclatura no implican cambios significativos en relación con el contexto anterior pero, al haber sido objeto de un impulsivo debate, se han recubierto de una patina emocional que sobredimensiona su significado reformador, al menos temporalmente. Pese a las importantes mejoras que se averiguan en el nuevo texto legal respecto a la propuesta LOCE, los planteamientos de la atención al alumnado con necesidades educativas especiales y su definición no modifica de modo sustancial respecto de los conceptos anteriores:

Sección Primera. Alumnado que presenta necesidades educativas especiales
Artículo 73. Ámbito. Se entiende por alumnado que presenta necesidades educativas especiales, aquel que requiera, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta.

Por otra parte, dentro del mismo título, referido a la equidad en educación, aparecen, como capítulo aparte, las previsiones referidas a la compensación de desigualdades en educación. Lo que nos lleva a sostener que el MEC, con esta propuesta pretende recuperar el modelo de tratamiento normativo “escindido” que se había venido imponiendo desde la etapa LOGSE.

No obstante, se debe reconocer que entre los principios generales por los que ha de regir la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, enunciados en el artículo 71, aparece este esperanzador texto:

2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

3. Las Administraciones educativas establecerán los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.

Del análisis de este texto podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Además de para el alumnado con necesidades educativas especiales (interpretado, en sentido restringido como alumnado con discapacidad), el alumnado con altas capacidades y el alumnado con integración tardía

al sistema educativo, y pese a que no se hacen provisiones específicas para ellos, la ley recoge el compromiso de que el alumnado con dificultades específicas de aprendizaje, por condicionantes personales o derivados de su historia escolar, reciba la atención y los recursos necesarios.

2. Esta atención no persigue una mera integración escolar sino “en todo caso” el logro de los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.
3. La categoría “necesidades educativas especiales” que, en el transcurso de su aplicación anterior se había ido convirtiendo en una etiqueta que generaba no pocas confusiones, se ha sustituido por una nueva etiqueta, que engloba a la anterior, heredada de la LOCE: “necesidades educativas específicas”.

Es alentador que se mantenga, al menos en el discurso retórico, que se perseguirá que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus dificultades, alcancen los objetivos educativos previstos con carácter general (como ya se hacía en la etapa previa) pero si no se exige una plasmación en las prácticas curriculares, este enunciado se quedará, una vez más, en un simple brindis al sol.

En su conjunto, lo que parece poderse esperar con este nuevo marco legal es, en cierta medida, un enfoque continuista del que se había ido perfilando en el periodo de aplicación LOGSE. Las “medidas de atención a la diversidad”, entendidas como solución técnica y organizativa, con una fuerte tendencia segregadora, seguirán dominando la escena educativa y se distanciarán progresivamente de la Educación Especial, con la que se habían confundido en la década de los 90 tanto en asignación de recursos como en requisitos y procedimientos para la asignación de los mismos.

En el fondo, se trata de la perpetuación de un enfoque que se conforma, esencialmente, con una mera integración física del alumnado, extendiendo ahora la consideración de alumnos “especiales” a las múltiples categorías que se definen progresivamente según se apartan del perfil de alumno “tipo”. Se proponen medidas, recursos, organizaciones,... pero no se modifica la esencia de la práctica que sigue estando pensada para el alumno “normal” y se persigue “apoyar” al que se aparta (por el motivo que sea) de la normalidad. El matiz diferencial es que ahora se reconocen muchos más motivos de “anormalidad” (además de la discapacidad) y se prevén muchas más alternativas de detección y atención para los nuevos “anormales”.

Como puede observarse a través del repaso a este marco legal, que no pretende ser exhaustivo, no hay la más mínima duda sobre el derecho a la educación de los niños y adolescentes que vivan en nuestro país, sean cuáles sean su origen, nacionalidad, país de procedencia o grupo cultural de pertenencia, al igual que ocurre en la mayoría de los países desarrollados.

A modo de conclusión podemos afirmar que del análisis anterior se desprende que si bien no se puede poner en duda el avance desde el punto de vista legislativo en relación a la educación en nuestro país, si podemos afirmar sin temor a equivocarnos que se trata de un avance lleno de contradicciones y que no ha estado a la altura de las circunstancias entre otras cuestiones por los avatares políticos a los que se ha visto sometida la legislación educativa en general en nuestro país. En nuestra opinión habría que cuidar las idas y venidas a las que son sometidas nuestras políticas educativas al albur de los cambios políticos y las directrices internacionales sin análisis de ejes de diferenciación en función de nuestras posibilidades reales de implantación que nos permitan ir más allá de una auténtica calidad educativa y no simplemente de la adopción de un cambio de nomenclatura en los términos que utilizamos para referirnos a las cosas. Es una de las tareas pendientes en las que hemos perdido, tal vez, una oportunidad histórica en el último intento de pacto educativo en nuestro contexto.

Por otro lado, habría que acometer de manera seria la inversión que nuestro país realiza en términos reales en educación. Un cambio de marco legislativo, de concepción en el tratamiento de la inclusión conlleva una dotación importante de recursos económicos y de capital humano que no se ha considerado seriamente hasta el momento y que en momento de crisis parece no tenerse en cuenta entre las grandes prioridades de restructuración del sistema.

Una comprensión dudosa del cambio conceptual que conlleva el discurso de la atención a la diversidad. En coherencia con la pedagogía crítica, hay demasiados momentos aún en la legislación educativa española en la que se hace alusión a determinado tipo de alumnado sin caer en la cuenta que, tal vez, el concepto más coherente con la verdadera inclusividad es el que se refiere a todos los alumnos escolarizados en el sistema educativo sin distinción alguno por clase social, étnica o capacidades para el aprendizaje sin el riesgo de convertirla en la práctica en una educación especial que requiere recursos específicos de apoyo en lugar de una sistema de calidad que beneficie y repercuta en beneficio de todos. La persistencia de etiquetas en las leyes generales va en detrimento de un espíritu genuino que respete la filosofía profunda de la educación inclusiva.

El propósito de la educación inclusiva no podrá alcanzarse si el desarrollo y contenido de la misma se deja tan sólo en manos del sistema educativo. Hace falta revisar y trazar vínculos entre comunidad social, política y educativa. Es necesario pensar la educación inclusiva desde el marco amplio de la comunidad, entendiendo y aprovechando la capacidad educadora de la misma. La escuela tiene que abrirse al entorno y a la comunidad.

A la vista de las consideraciones anteriores parece bastante evidente, entonces, que las políticas para la inclusión educativa tendrían que ser políticas sistémicas - esto es, que afecten a todos los componentes de un sistema educativo; currículo, formación del profesorado, supervisión, dirección escolar, financiación, etc.-, siendo para ello un elemento nuclear o principio transversal de las mismas (Echeita, 2008). Dicha escuela inclusiva concibe que *la*

educación y la inclusión social de todas las personas no es sólo un derecho individual sino una exigencia ética y una cuestión de justicia.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ainscow, M. y M, César. (2006). Inclusive education ten years after Salamanca: Setting the agenda. *European Journal of Psychology of Education*, vol. xxi (3), pp. 231-238.

Aincow (2009). Desarrollando sistema de educación inclusiva ¿Cómo podemos hacer progresar las políticas?, en C. Giné (coord.), *La educación inclusiva. De la exclusión a la plena participación de todo el alumnado*. Barcelona: ICE-Horsori.

Ainscow, M., Muijs, D. y M. West. (2006). Collaboration as a strategy for improving schools in challenging circumstances. *Improving schools*, vol. 9 (3), pp. 192-202.

Arnáiz, P. (2003). *Educación inclusiva: una escuela para todos*. Málaga: Aljibe.

Booth, T. y M. Ainscow (2002). *Índice de Inclusión: desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Santiago de Chile: Unesco-Orealc.

Coll, C. y Miras, M. (2001). Diferencias individuales ya tención a la diversidad en el aprendizaje. En A. Marchesi, C. Coll y J. Palacios. (comp.), *Desarrollo psicológico y educación*. Tomo 2. Madrid: Alianza.

Echetita, G. (1999). Reflexiones sobre la atención a la diversidad. *Acción Educativa, Revista Pedagógica*, 102-103, pp. 30-43.

Echetita, G. (2001). Claves e indicios para la valoración de integración/inclusión en España. En M. Verdugo y F. Jordán de Urríes Vega (coord.). *Apoyos, autodeterminación y calidad de vida*. Pp. 161-175. Salamanca: Amarú.

Dyson, A. and Millward A. (2000). *Schools and special needs: Issues of innovation and inclusion*. London: Paul Chapman.

Duk, C. y Murillo, F. J. (2009). Calidad, inclusión y atención a la diversidad. En *Revista Latinoamérica de Educación Inclusiva* Vol. 3 Num. 2. <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol3-num2/editorial.html>

Echeita, G. (2006). *Educación para la inclusión o educación sin exclusiones*. Madrid: Narcea Ediciones.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE, 4 de octubre de 1990, nº 238, pp. 28927-28942.

Ley Orgánica 10/2002 de la Calidad de la Educación . BPE, 1 de septiembre de 2002. nº 307, pp. 45188-45220.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. BOE, 4 de mayo de 2006, nº 106, pp. 17158-17207.

UNESCO (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos. París: UNESCO.

UNESCO (1994). Declaración de Salamanca y Marco de Acción. París: UNESCO.

UNESCO (2005). Informe de seguimiento de la educación para todos. París: UNESCO. UNIÓN EUROPEA (2006). Declaración Ministerial de Riga: "TIC para una sociedad inclusiva"
http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/docs/i2010_initiative/comm_native_com_2007_0694_f_es_acte.doc

OREALC/UNESCO Santiago (2007). El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 5 (3), pp. 1-21.
<http://www.rinace.net/arts/vol5num3/art1.pdf>

Parrilla, A. (2007). Inclusive Education in Spain: a view from inside. En L. Barton. y F. Armstrong (Eds.), *Policy, Experience and Change: Cross Cultural Reflections on Inclusive Education*. Dordrecht, Springer Ed., pp 19-36.