

LA INCORPORACIÓN Y TRATAMIENTO NORMATIVO DEL CONCEPTO DE «NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES» EN ESPAÑA: ALGUNAS CONTRADICCIONES, INCOHERENCIAS Y CONFUSIONES

Juan José Sosa Alonso y
Olga María Alegre de la Rosa*
Universidad de La Laguna

RESUMEN

El artículo trata de hacer un recorrido por el tratamiento normativo del concepto de «necesidades educativas especiales» desde su aparición inicial, en el marco normativo de la LOGSE, hasta la actualidad. En el transcurso de este tiempo, el concepto e interpretación de este concepto ha ido evolucionando y cambiando. A lo largo de este recorrido, eminentemente descriptivo, centrado exclusivamente en los principales hitos legislativos que, en el ámbito educativo, se han ido sucediendo, se intentan señalar y valorar algunas insuficiencias, contradicciones e incoherencias que merecen ser señaladas y recordadas. Esta visión retrospectiva creemos que puede ser especialmente interesante en tiempos de cambio y reforma, que son los que actualmente se imponen.

PALABRAS CLAVE: necesidades educativas especiales, educación especial, atención a la diversidad, educación compensatoria, legislación educativa, política y administración educativa.

ABSTRACT

«Incorporation and normative treatment of Special Educational Needs concept in Spain: some contradictions, incoherencies and confusions». This paper tries to make a journey through the normative treatment of *special educational needs* from their initial appearance within the legal frame of the LOGSE up to the actual moment. Through all this time the interpretation of this concept and the concept itself have been developed and continuously changing. In this descriptive journey centred on the main legal milestones that have appeared along the educational area, we try to point out and valuate some lacks, gaps, contradictions and incoherences that in our opinion deserve to be reminded. We believe that this flashback could be especially interesting in this age of change and reform.

KEY WORDS: special educational needs, special education, attention to diversity, compensating education, educational laws, educational politics and administration.



INTRODUCCIÓN

Que la Educación Especial se ha venido transformando de manera progresiva a lo largo de los últimos 100 años, es un hecho evidente y conocido (Alegre, 2000; Arnaiz, 2003). El proceso de cambio ha estado orientado en un doble sentido. Por un lado, tratando de garantizar una efectiva integración escolar y social del alumnado con discapacidad. Por otro lado, trasladando la interpretación de las dificultades y el foco de la intervención desde el alumno, en exclusiva, hacia el alumno y su relación con el entorno de aprendizaje. En este proceso surge el concepto de «necesidades educativas especiales», popularizado en la década de los ochenta del siglo xx, a raíz de la publicación del famoso *informe Warnock*.

El concepto de necesidades educativas especiales (NEE) vino a poner en cuestión las prácticas de la Educación Especial que hasta ese momento eran predominantes, basadas en un enfoque segregador o que, a lo sumo, implicaban una mera integración «física» de algunas de estas personas (las consideradas más educables) en los recintos escolares destinados a la población ordinaria.

Sin pretender entrar ahora a caracterizar los aspectos esenciales que definen el concepto de necesidades educativas especiales, sí es importante destacar que este no buscaba ser, simplemente, una denominación más, de las muchas que se han sucedido en la historia de la Educación Especial, para referirse a los alumnos de los cuales se ha ocupado tradicionalmente (idiotas, imbéciles, tullidos, débiles mentales, retrasados, etcétera), buscando, nuevamente, una connotación menos peyorativa (al menos así se consideraba desde la perspectiva de la retórica oficial con que se introdujo). Antes al contrario, más allá del simple cambio terminológico, el concepto de «necesidades educativas especiales» pretendía ser una auténtica ruptura respecto de las prácticas y posiciones anteriores (Marchesi y Martín, 1990).

La piedra angular de la nueva propuesta, que supuso un verdadero revulsivo en los planteamientos vigentes hasta ese momento, debemos situarla en el énfasis en las pautas de intervención o «apoyos» educativos, orientados a atender las necesidades especiales que presenta el alumno o alumna, en detrimento de la categoría que definía el síndrome o problema del alumnado. Todo ello trajo consigo, necesariamente, una nueva orientación de las prácticas diagnósticas y evaluadoras. El objetivo de éstas ya no se situaba en la detección de «rasgos» o «criterios» diagnósticos que permitiesen conceder al alumno o alumna la correspondiente «etiqueta diagnóstica», a partir de la cual se asociaba una determinada pauta de intervención, sino que se centraba en la situación de enseñanza-aprendizaje misma, interesándose por la determinación de las dificultades y necesidades del alumno en función del contexto y tratando de proponer pautas concretas de actuación e intervención.

* Juan José SOSA ALONSO y Olga María ALEGRE DE LA ROSA son profesores del Área de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de La Laguna. Contratado doctor y Profesor Titular de Universidad respectivamente, llevan a cabo estudios relacionados con la educación especial y la diversidad.

Una de las consecuencias positivas de este énfasis en la respuesta educativa, por encima de la causa u origen de la dificultad, era que en este nuevo planteamiento podían confluír los esfuerzos propios de la Educación Especial, de la denominada «Educación Compensatoria» y de la educación en régimen de escolarización ordinaria, puesto que de lo que se trataba era de responder a las necesidades de los alumnos, las cuales podían ser comunes, aunque el origen de las mismas difiera¹.

La nueva terminología y la nueva concepción de la Educación Especial, de hecho, fueron «integradas» rápidamente por las políticas educativas de numerosos países. Las razones para su rápido éxito eran de diverso tipo (Marchesi, 1999), pero tal vez la más importante y principal haya sido que esta nueva propuesta se enmarcaba dentro de un movimiento social más amplio en favor de la normalización de la prestación de servicios sociales y del respeto a las minorías y a la diferencia buscando, sobre todo, una igualdad social efectiva.

La consecuencia del reconocimiento en el plano político de estos nuevos planteamientos y terminología fue, naturalmente, la presencia progresivamente más importante de la nueva denominación en los textos legislativos que daban forma a esas políticas educativas. Sin embargo, como reiteradamente se ha venido señalando por parte de teóricos del cambio y del currículum, no es suficiente con recoger en normativa una propuesta de cambio para que las prácticas curriculares acaben cambiando de manera efectiva. No obstante, al menos en un plano político-legislativo, se propició un cambio en el discurso oficial que giraba en torno a la educación especial y a las dificultades de aprendizaje.

Como el propio Marchesi (1999) se encarga de describir, aun significando un cambio sin duda importante y positivo en la consideración educativa de estas personas, el concepto de NEE no ha dejado de tener, también, sus críticas. Las cuales podemos resumir en los siguientes aspectos:

- Vaguedad del concepto que, al definirse en contraposición al contexto de aprendizaje, hace que la consideración de un alumno fluctúe en función de cómo lo haga su contexto.
- Por otra parte, al centrar el foco de atención en la necesidad educativa y no tanto en las características del alumno, el número de alumnos y alumnas considerados «especiales» tiende a crecer de modo significativo.
- La renuncia a la consideración de las características personales para pasar a considerar la relación de aprendizaje y las necesidades que de ella se derivan, produce, en opinión de algunos autores, una significativa pérdida de información inicial que podría contribuir a la mejora de la respuesta educativa.

¹ Es en este sentido que se habla de un «continuo» de necesidades, que irían desde las más comunes y ordinarias hasta las más excepcionales y extraordinarias, orientadas a lograr el objetivo último que se persigue, que no es otro que lograr el pleno desarrollo de las capacidades de todos los individuos en un contexto lo más normalizado posible.



Por otra parte, la simple eliminación de la «etiqueta» diagnóstica, entendiendo que con ello se mejora el nivel de integración del alumno, es una interpretación simplista de su situación en el aula. Máxime cuando el calificativo de «alumno de NEE» ha pasado a constituirse en la nueva etiqueta diagnóstica en los centros escolares.

- Tal vez la crítica más contundente es la que denuncia que el empleo de la etiqueta «NEE», asociada al modelo de la adaptación curricular, sólo sirve para segregar a buen número de alumnos y alumnas procedentes de ambientes sociales y culturales pobres, ofreciéndoles un currículo alternativo «simplificado» o reducido, lo que contribuye a perpetuar su situación marginal.

Una revisión sistemática y exhaustiva de las debilidades, insuficiencias y críticas al concepto de NEE la encontramos también en Vlachou (1999), que sostiene que, pese a los discursos oficiales, la introducción del concepto no supuso abandonar en modo alguno el modelo médico en cuya contraposición, supuestamente, surgía. Por otra parte, Vlachou subraya, además, que la introducción de un término tan vago, asociado a los problemas de gestión práctica de los recursos de la Educación Especial, ha creado muchas complejidades y contradicciones:

La introducción de un término tan vago facilita la proyección de incoherencias inherentes a la elaboración de políticas. El mismo término, empleado en discursos políticos sobre integración y caracterizado por Warnock como portador de connotaciones positivas, en la práctica ha sido utilizado para perpetuar la educación exclusiva, las diferencias y la inferioridad (Vlachou, 1999, p. 47).

También Ainscow (2001) relata cómo él mismo pasó de ser un defensor de la idea y supuestos subyacentes al concepto de «necesidades educativas especiales», que sustituían los supuestos «pre-Warnock» basados en el establecimiento de categorías, cuidados y atención segregada, a ponerla en entredicho y reclamar planteamientos más inclusivos:

Por desgracia, [...] pudo detectarse una grave deformación del concepto original. De reflejar un enfoque que trataba de prestar una atención especial a la individualidad, la expresión «necesidad educativa especial» fue convirtiéndose en una superetiqueta utilizada para designar a un grupo concreto de alumnos a los que se caracterizaba como problemáticos. En realidad, estábamos asistiendo a la reaparición de la tendencia hacia la antigua perspectiva de interpretar las dificultades educativas en relación con los déficit intrínsecos del niño. Peor aún, la categoría «necesidad educativa especial» se estaba utilizando ahora de un modo indiscriminado para aludir a una minoría muy grande de la población escolar. Por tanto, partiendo de una política que pretendía facilitar la integración de los alumnos que experimentaban dificultades de aprendizaje, habíamos pasado a un aumento de la proporción de alumnos clasificados y segregados, al menos en el sentido de que sus maestros y profesores los percibían como diferentes (Ainscow, 2001, p. 51).

La propia M. Warnock (1993) se ha mostrado, con el pasar de los años, crítica con los concomitantes de la formulación original del concepto, al haberse



impuesto desde instancias administrativas la necesidad de la certificación de la condición de alumno con NEE de carácter permanente, mediante informes psicopedagógicos multidisciplinares.

En esencia, la denuncia que parece reiterarse en los autores citados se centra en la evidencia de que pese al discurso oficial, las prácticas curriculares relacionadas con el tratamiento del alumnado con NEE, cambió poco o muy poco. Nosotros añadimos, además, la convicción de que en este inmovilismo influyó, además, un desarrollo normativo que, lejos de contribuir a extender la idea y filosofía de base, enturbió y permitió la pervivencia de las prácticas anteriores.

En efecto, desde instancias administrativas, por parte de los responsables de la planificación educativa, el concepto de «NEE» se ha considerado siempre como una cuestión problemática, puesto que su propia naturaleza cambiante dificulta la previsión y adjudicación de recursos (sobre todo humanos), atendiendo a los sistemas tradicionales de provisión de puestos de trabajo basados en criterios organizativos de corte técnico y burocrático.

Desde esta perspectiva, predominante entre los responsables de la planificación y gestión educativa, se ha tendido a hacer una interpretación de la integración y de la atención al alumnado con NEE como algo que tiene que ver, fundamentalmente, con la provisión de recursos o como una cuestión exclusivamente técnica, que se concreta en un problema a resolver con una adecuada previsión de recursos materiales, equipamiento específico y personal especializado, en el contexto escolar ordinario, dejando al margen las cuestiones curriculares y las prácticas «ordinarias». De este modo, se acaba simplificando la cuestión de la atención al alumnado con NEE hasta convertirlo en un mero problema económico y, por tanto, desde esta perspectiva, las decisiones económicas y de gestión acaban proporcionando los principios desde los que se moldea la práctica docente.

Sin embargo, la naturaleza «evolutiva» derivada de la concepción original de las NEE, consecuencia de su determinación interactiva y procesual, a partir del análisis de la relación triádica que se establece entre alumno, contexto de aprendizaje y contenidos de aprendizaje, encaja mal con esta interpretación de la integración y con el funcionamiento habitual de la Administración.

Por otra parte, otra fuente importante de desconfianza desde la administración ha sido el incremento incesante de alumnos que pasan a considerarse dentro del ámbito de las necesidades educativas especiales. Es importante señalar que mientras que el alumnado con discapacidad se estima entre el 2% y 5% de la población escolar, el continuo de alumnos que implica el concepto de necesidades educativas especiales (transitorias o permanentes) puede llegar a implicar hasta el 25% (en sentido estricto, cualquier alumno, en algún momento de su trayectoria escolar, pueden tener algún tipo de necesidad educativa especial).

Esta confluencia de factores, el incremento de alumnos considerados «especiales», que tiende a multiplicar, inevitablemente, el esfuerzo inversor asociado al capítulo de la Educación Especial, y la dificultad para planificar y gestionar los recursos destinados a la atención de los alumnos considerados con NEE siguiendo criterios de racionalidad técnica, burocrática o «de gestión eficaz de los recursos» generó no pocas desconfianzas y multiplicó el esfuerzo de regulación



normativa en el campo de las necesidades educativas especiales desde la Administración.

El contenido de este artículo trata de analizar el tratamiento normativo que ha tenido el término «necesidades educativas especiales» en nuestro país, al tiempo que trata de señalar algunas dificultades (incoherencias, confusiones, etc.) que dicho tratamiento ha originado, en función del planteamiento original con que se formula.

Esta visión retrospectiva (que no exhaustiva) creemos que puede resultar especialmente necesaria en estos momentos, en que, de nuevo, nuestro sistema educativo se enfrenta a una situación de cambio, originado con la promulgación de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), y que se prolonga con la aprobación y, en breve, la publicación de lo que será la Ley Orgánica de Educación (LOE) que deroga a la LOCE.

En el debate que acompaña a este proceso de transformación y cambio de nuestro sistema educativo, observamos que, en relación al tratamiento de las necesidades educativas especiales y su conceptualización, se confrontan planteamientos antiguos y conservadores, presentados ahora como modernos y actuales; posturas continuistas y defensoras de la regulación introducida en los 12 años de desarrollo de la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y herederas directas del planteamiento Warnock; y posturas más actuales, que reclaman una revisión en profundidad de nuestro sistema educativo, favoreciendo las tesis de lo que se ha venido a denominar el «movimiento de escuelas inclusivas».

Es en el marco de este debate en el que creemos que nuestra aportación puede resultar útil.

1. LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN EL PERIODO LOGSE

1.1. EL TRATAMIENTO DE LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LA LOGSE Y EN LA LOPEGCE

España se incorpora de forma relativamente tardía a este proceso de cambio en la concepción de la Educación Especial, integrado en un movimiento más amplio, que afecta al conjunto de los países desarrollados. La LOGSE es la primera disposición normativa en nuestro país que introduce la expresión «necesidades educativas especiales», unos 13 años después de que se elaborase y publicase el citado Informe Warnock y casi 10 años después de la aparición de la *Education Act* en el Reino Unido. Concretamente, es en el artículo 3, incluido en el Título Preliminar, y en los artículos 36 y 37 de la LOGSE, en los que se detalla lo concerniente a la Educación Especial, en los que se alude de modo principal al «alumnado con necesidades educativas especiales».

Sin embargo, los conceptos o cuestiones de fondo aparecen algo confusos, al no ofrecerse en ningún punto de la Ley (ni siquiera en el preámbulo) una inter-



pretación clara de qué se entiende por «necesidades educativas especiales». Así, se sigue hablando de alumnos con NEE en el contexto del capítulo dedicado a la Educación Especial, mientras que se reserva la referencia a las dificultades de aprendizaje asociadas a condiciones sociales o culturales desfavorecidas, por ejemplo, para el capítulo dedicado a la compensación de desigualdades.

Desde esta perspectiva, hay autores (Marchesi, 1999) que consideran que podría entenderse que la Ley tiende a proporcionar una interpretación restrictiva del concepto de «necesidades educativas especiales», exclusivamente vinculadas a condiciones personales de discapacidad. En todo caso, lo que sí podría afirmarse es que la Ley, pese a lo pretendido, mantenía una cierta dependencia respecto del origen de las dificultades para acometer la respuesta educativa (por ejemplo, Educación Especial, por un lado, y Educación Compensatoria, por otro), cuestión que entra en franca contradicción con los postulados teóricos vinculados con el concepto de NEE.

En realidad, la falta de claridad y restricción que acabamos de referir se produciría, en todo caso, en el texto de la Ley pero no en el Libro Blanco (MEC, 1989) que la precedió, en el que se proponía una interpretación mucho más clara y acorde con los postulados teóricos de fondo, tal y como aparece reflejado en la extensa cita que reproducimos.

CAPÍTULO X: LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

El nuevo modelo de Educación Especial
[...]

2. La normalización de servicios y la integración escolar han supuesto *la revisión del propio concepto de Educación Especial y de la población a la cual va destinada*. El cambio fundamental estriba en la introducción del concepto de necesidades educativas especiales. Partiendo de la premisa de que todos los alumnos precisan a lo largo de su escolaridad diversas ayudas pedagógicas de tipo personal, técnico o material, con el objeto de asegurar el logro de los fines generales de la educación, las necesidades educativas especiales se predicen de aquellos alumnos que, además y de forma complementaria, puedan precisar otro tipo de ayudas menos usuales. Decir que un determinado alumno presenta necesidades educativas especiales es una forma de decir que para el logro de los fines de la educación precisa disponer de determinadas ayudas pedagógicas o servicios. De esta manera, *una necesidad educativa se describe en términos de aquello que es esencial para la consecución de los objetivos de la educación*. Así pues, las necesidades educativas se contemplan conformando un «continuo» y la respuesta educativa, en consecuencia, puede considerarse también como un «continuo» de actuaciones que van desde las más ordinarias a las más específicas e incluyen tanto la ayuda temporal como las medidas y servicios más permanentes.

3. *La Educación Especial deja de entenderse como la educación de un tipo de personas, y deja de centrarse en los déficit de estas personas*. Antes bien, se entiende como el conjunto de recursos educativos puestos a disposición de los alumnos y alumnas que, en algunos casos, podrán necesitarlos de forma temporal y, en otros, de una forma más continuada o permanente. *Lo que en realidad debe preocupar no es establecer categorías entre las personas, de acuerdo con los recursos que puedan precisar, sino*

las condiciones que afectan al desarrollo personal de los alumnos y que justifican la provisión de determinadas ayudas o servicios educativos.

4. El modelo educativo que se deriva de esta concepción de la Educación Especial centrada en las ayudas que es necesario proporcionar al alumno para optimizar su proceso de desarrollo sitúa la mayor responsabilidad en la escuela: *las necesidades educativas especiales de un alumno han de identificarse en relación al contexto escolar y sólo a partir de éste es posible diseñar la respuesta.* Dos dimensiones resultan entonces fundamentales en el concepto de necesidades educativas especiales: por un lado, su *carácter interactivo* y, por otro lado, su *relatividad*. La respuesta debe formularse con la máxima proximidad a la situación individual de aprendizaje, en interacción con un determinado contexto escolar (profesores, compañeros, estructura y organización).

Emerge, de esta manera, una visión *de la escuela particularmente atenta a su función social y educativa de favorecer el desarrollo integral de todos los alumnos, sean cuales sean sus características individuales y las del entorno; en definitiva, una concepción de escuela que responde diferencialmente a la diversidad presente en todo grupo humano.* [...]

Dado que el Libro Blanco «contiene la propuesta de reforma, perfilada de manera definitiva» (así se afirma, textualmente, en el preámbulo de la LOGSE), debemos considerar que si bien el legislador no fue explícito en la formulación jurídica de la reforma, que toma cuerpo en la Ley, las intenciones reflejadas en su proyecto, reflejadas en el Libro Blanco que la precede, sí lo son.

Con frecuencia se ha considerado que esta situación de indefinición o incongruencia, en la que parecía existir una aparente acotación o restricción del concepto de NEE en torno a quienes las tenían en virtud de sus características personales (en franca contradicción, como decíamos, con el modelo teórico de fondo) se vio superada, en parte, con la aprobación de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Educativos (LOPEGCE), que proporcionaba, en su Disposición Adicional Primera, una definición clarificadora sobre qué alumnos podían ser considerados con necesidades educativas especiales, al menos a efectos de su escolarización en centros públicos:

Escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales.

1. En el marco de lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, las Administraciones educativas garantizarán la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, manteniendo en todo caso una distribución equilibrada de los alumnos, considerando su número y sus especiales circunstancias, de manera que se desarrolle eficazmente el ideal integrador. A estos efectos, *se entiende por alumnos con necesidades educativas especiales aquellos que requieran, en un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas por padecer discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, por manifestar trastornos graves de conducta, o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas.*

2. [...]

Sin duda, el gran avance que se produce con esta declaración consiste en que, por primera vez, se reconoce en un texto normativo la inclusión, dentro del concepto de necesidades educativas especiales, de las que se derivan de situaciones sociales o culturales desfavorecidas, cuestión que venía siendo abordada desde la perspectiva de la denominada «Educación Compensatoria». De este modo, se abría la puerta a la definitiva integración de la Educación Especial y la Educación Compensatoria bajo el amparo de la idea de «necesidades educativas especiales».

Este hecho representó un paso importante hacia la superación de las dudas sobre la amplitud y población de referencia que implica el término «necesidades educativas especiales», quedando claro que trasciende al alumnado con algún tipo de discapacidad o déficit y puede hacer referencia a cualquier alumno con dificultades de aprendizaje (en sentido amplio, siguiendo la interesante acotación que hace Suárez, 1996).

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, no hay en la cita que se reproduce motivos para la satisfacción ni, mucho menos, para pensar que en ella se daba el paso definitivo que ayudaría a conciliar desarrollo normativo con los principios de fondo, asociados al concepto de NEE.

En primer lugar, lo que se establece en la Disposición Adicional reproducida parece quedar restringido a los únicos efectos de la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales en centros docentes sostenidos con fondos públicos, centrando la atención en el origen de las dificultades o de las necesidades, pero en ningún caso para proponer pautas de atención educativa².

Por otra parte, la redacción del texto normativo induce, precisamente, a la identificación de los alumnos con NEE (categoría que la propia Disposición Adicional se encarga de acotar) como sujetos de atención diferente y específica, centrando el énfasis en ellos y sus características y no en el contexto escolar, que no parece ser aludido en la redacción de la Disposición Adicional, excepto para recordar que se garantizará «una distribución equilibrada de los alumnos, considerando su número y sus especiales circunstancias, de manera que se desarrolle eficazmente el ideal integrador».

Obsérvese que no se enfatiza un proceso de escolarización regido por idénticos derechos a los de la población escolar «ordinaria», sino un proceso paralelo, tutelado por la Administración Educativa, que exige una identificación previa³ del alumnado «beneficiario» y que responde a criterios de eficacia.

² Precisamente porque entre la población escolar cualquier alumno o alumna puede manifestar, en algún momento de su escolaridad, o a lo largo de toda ella, necesidades educativas especiales, es por lo que se hacía necesario especificar a qué sector del alumnado se está haciendo referencia cuando se pretende regular sus condiciones de escolarización, buscando una garantía de normalización o integración que para ciertos alumnos no estaría asegurada. Sin embargo, el hecho de que se hiciera esta mención asociada a la idea de NEE, lejos de aproximarnos a sus postulados de fondo, supuso un avance en la constitución de la «superetiqueta» que denunciaba Ainscow (2001).

³ Y necesariamente descontextualizada, en contra de los principios previstos en el Libro Blanco citado.



Hay que decir que lo previsto en la LOPEGCE ha sido valorado favorablemente por gran número de expertos en Educación Especial porque, sin duda, garantizaba un proceso de integración que, frente a los enfoques segregadores anteriores, suponía un avance. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, es igualmente cierto que el proyecto integrador introducido con las previsiones LOGSE-LOPEGCE abría el camino hacia una interpretación de la integración como una alternativa barata de la Educación Especial, en la que la responsabilidad de la educación de los niños y niñas con NEE se identificaba, simplemente, con la provisión de recursos extraordinarios a los centros que los acogen y que sólo se justifican por la presencia de estos niños, principales (por no decir únicos) beneficiarios de los mismos.

Este planteamiento contribuyó, en nuestra opinión, a que, al tiempo que se integraba a gran número de alumnos y alumnas en los centros ordinarios, se perpetuara la división existente entre Educación Especial y educación ordinaria, cuyos responsables, el profesorado «común», afrontaba la situación con la idea de «delegar» responsabilidades en los «recursos» asignados que acompañaban a los alumnos integrados (profesorado especializado).

Esta tendencia se vio reforzada con los sucesivos desarrollos normativos de las dos leyes citadas, en lo que hace referencia al tratamiento educativo de los alumnos con necesidades educativas especiales.

1.2. EL TRATAMIENTO DE LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LOS DESARROLLOS NORMATIVOS DE LA LOGSE Y LA LOPEGCE

El tratamiento inicial del concepto de «necesidades educativas especiales» recogido en la LOGSE se concretó, administrativamente, con la publicación del Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, dedicado, en gran medida, a la regulación y adaptación al nuevo marco normativo LOGSE de lo que hasta entonces había sido objeto de regulación del el RD 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial, y que se dirigía específicamente a la regulación de la atención educativa del alumnado con discapacidad a través de lo que había sido el programa de integración desarrollado por el MEC.

Podemos afirmar que con este Real Decreto se consolidó la interpretación restrictiva del concepto de NEE ya iniciada con el planteamiento LOGSE, alejándose bastante de los planteamientos recogidos en el Libro Blanco y que detallamos anteriormente.

Obsérvese que por parte de la Administración se estaba definiendo «*la ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales*». El propio título del Real Decreto ya resulta, en cierta medida, incompatible con los postulados de fondo asociados al concepto de «NEE». Desde esta perspectiva no tendría demasiado sentido hablar de *una educación para alumnos con necesidades educativas especiales*, objeto de una regulación propia y diferente de la contemplada para el resto de los alumnos. En todo caso, las posibles pautas, apoyos o recursos específicos que el sistema educativo debe proveer para hacer frente a esas necesidades deben



buscar, precisamente, que los alumnos que las requieran no se vean apartados de las fórmulas educativas previstas a nivel general o sometidos a una «educación específica» diferente de la del resto.

Por otra parte, el título resultaba engañoso, puesto que al no matizar (se ordenaba la educación de los alumnos con NEE, en general, y luego se señalaba quiénes eran éstos en el artículo primero) inducía a pensar que por alumnos con NEE se debía considerar a los que eran objeto del Real Decreto y sólo a éstos.

Dicha perspectiva se ve confirmada si consideramos el objeto del Real Decreto 696/1995, puesto que, de facto, venía a acotar la consideración de alumnos con NEE a los siguientes:

Artículo 1. Objeto.

1. Es objeto del presente Real Decreto la regulación de las condiciones para la atención educativa a los alumnos con necesidades especiales, temporales o permanentes, asociadas a su historia educativa y escolar, o debidas a condiciones personales de sobredotación y de discapacidad psíquica, motora o sensorial.

Este desafortunado título⁴, asociado a su objeto, enunciado en el artículo primero, favoreció, sin duda, la consideración de que, en realidad, se trataba de un nuevo «Decreto de Educación Especial» («el mismo perro con distinto collar», como más de uno hemos tenido oportunidad de oír a especialistas y profesores de Educación Especial) y de que lo que allí se establecía quedaba restringido al alumnado que hasta entonces había sido objeto de la Educación Especial y enunciado en el artículo primero, a saber:

- Alumnos con historiales educativos y escolares desajustados.
- Alumnos con discapacidad física, psíquica o sensorial.
- Alumnos con sobredotación de capacidades.

El Preámbulo del Real Decreto ahonda más en la línea de identificar alumnos con NEE con alumnos con discapacidad, al citar, como antecedentes y justificantes normativos, el artículo 49 de la Constitución, que «encomienda a los poderes públicos realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración a favor de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos», la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, que establece los principios de normalización, sectorización, integración y atención individualizada, y el RD 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial.

⁴ Íntimamente estamos convencidos de que este título surge por puro y simple mimetismo con respecto al título del Real Decreto 334/1985 que le antecedía, sin pararse a reflexionar sobre las implicaciones «técnicas» que esta decisión traía consigo.

Por si cupiera duda, el propio preámbulo del RD 696/1995 recoge el siguiente párrafo que resulta nítidamente clarificador de la interpretación del legislador en torno al concepto de NEE y su regulación, al afirmar:

Sin embargo, no todas las necesidades educativas especiales son de la misma naturaleza, tienen un mismo origen o requieren, para ser atendidas, actuaciones y medios similares. Por una parte, cabe distinguir entre las necesidades especiales que se manifiestan de forma temporal o transitoria de aquellas que tienen un cierto carácter de estabilidad o permanencia a lo largo de la escolarización. Por otra parte, su origen puede atribuirse a diversas causas relacionadas, fundamentalmente, con el contexto social o cultural, con la historia educativa y escolar de los alumnos o con condiciones personales asociadas bien a una sobredotación en cuanto a capacidades intelectuales, bien a una discapacidad psíquica, sensorial o motora o a trastornos graves de conducta. Por último, *si bien la Administración educativa debe regular las actuaciones y los medios previstos para atender a las necesidades educativas especiales de todo el alumnado, desde la perspectiva de la ordenación, de la planificación de recursos y de la organización de la respuesta educativa, conviene acometer esta tarea atendiendo diferencialmente a su naturaleza, origen y mayor o menor permanencia de sus manifestaciones en el transcurso de su escolaridad.*

El presente Real Decreto regula los aspectos relativos a la ordenación, la planificación de recursos y la organización de la atención educativa a los alumnos con necesidades educativas especiales temporales o permanentes cuyo origen puede atribuirse, fundamentalmente, a la historia educativa y escolar de los alumnos, a condiciones personales de sobredotación o a condiciones igualmente personales de discapacidad sensorial, motora o psíquica. Todo ello en desarrollo de los artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo...

La lectura atenta de esta cita permite afirmar que, si bien la denominación y el propio objeto de la disposición podía inducir a una interpretación restrictiva del término NEE, lo cierto es que se asumía, desde instancias administrativas, que la restricción se limitaba al efecto de *acometer diferencialmente* la adecuada ordenación, planificación de recursos y organización de la respuesta educativa de las NEE, atendiendo a su naturaleza, origen y mayor o menor permanencia de sus manifestaciones en el transcurso de la escolaridad.

Podemos considerar que la Administración, con este planteamiento, trataba de soslayar las dificultades y críticas vinculadas al planteamiento de las NEE y que Ainscow (2001) identificaba con la constitución de esa «superetiqueta» que todo lo engloba y que, precisamente por eso, dificulta el planteamiento integrador. O las críticas, entre otros, de Norwich (1993) referidas a la pérdida de información que implica desconsiderar el origen de las NEE.

En cualquier caso, atendiendo al valor «didáctico» o «pedagógico» de las propias disposiciones normativas, resulta comprensible que por gran parte de la comunidad educativa se asumiese la identificación entre alumnos con necesidades educativas especiales y alumnos con discapacidad, efecto tal vez no buscado por parte de la Administración, pero que se produjo.

Se podría alegar, y no injustificadamente, que estos defectos, llamémosles «de forma», quedaban salvados por las referencias, en los artículos 5, 6 y 7 a las



garantías de calidad de la enseñanza, la elaboración del Proyecto Curricular y la posibilidad de realizar Adaptaciones Curriculares. Previsiones, todas ellas, en principio, de carácter general, extensibles a todos los alumnos. Sin embargo, la acotación, en el artículo uno del Real Decreto, de los alumnos que pueden considerarse como «alumnos con NEE» desarbola ese argumento. El porqué del planteamiento, netamente economicista, se denota en el artículo 8, referido a los «recursos, medios y apoyos complementarios», cuando se señala:

1. El Ministerio de Educación y Ciencia dotará a los centros docentes con recursos, medios y apoyos complementarios a los previstos con carácter general en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, *cuando el número de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en ellos y la naturaleza de las mismas así lo requiera.*

En todo caso, creemos que con lo expuesto queda suficientemente argumentado que, frente a la pretensión retórica de que el concepto «NEE» poseía una naturaleza «relativa y contextual», lo cierto es que vemos cómo, según iba cristalizando su regulación en las sucesivas normativas, iba perdiendo progresivamente estas características para referirse de modo casi exclusivo a las condiciones del alumnado.

Posteriormente, se publica el RD 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación, para prevenir y compensar las desigualdades de acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo de las personas, grupos o territorios en situación de desventaja por factores sociales, económicos, geográficos, étnicos o de cualquier otra índole personal o social.

En el preámbulo de este RD 299/1996 se puede leer, textualmente, lo siguiente:

Por último, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes, ha definido la población escolar con necesidades educativas especiales, refiriéndose, de una parte, a los alumnos con necesidades derivadas de discapacidad y trastornos de la conducta y, de otra, a los alumnos con necesidades asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas. Por su naturaleza y especificidad, la ordenación de la respuesta educativa para el primero de los grupos se ha realizado mediante el Real Decreto 696/1995, siendo el presente Real Decreto la respuesta al segundo grupo.

La claridad de lo expresado en el párrafo no admite ningún tipo de interpretación ambigua. Queda plenamente asumido que el concepto de «necesidades educativas especiales» acoge, desde un punto de vista normativo, como no podía ser de otra manera, no sólo las que se relacionan con condiciones personales, sino de cualquier otra circunstancia que afecte a las posibilidades de aprendizaje del alumno, incluidas las relacionadas con factores sociales y culturales. No obstante, y de manera simultánea, se vuelve a introducir la idea de que la ordenación de la respuesta educativa a estos alumnos, sin menoscabo del reconocimiento de su condi-



ción de alumnos con NEE, requiere, por sus especificidades, de regulaciones diferenciadas en disposiciones normativas independientes. Como consecuencia de ello se hacía necesario prestar cierta atención al origen de las NEE.

En todo caso, lo que sí parece quedar claro es que la definición de alumno con necesidades educativas especiales quedó acotada, al menos normativamente hablando, con la promulgación de la LOPEGCE y de los Reales Decretos 696/1995 y 299/1996.

A partir de la publicación de estos textos normativos se perfiló, por tanto, un modelo de tratamiento normativo «escindido», que ordenaba de modo diferencial la respuesta educativa a los alumnos con NEE en función del foco u origen de sus necesidades, fuese éste de índole personal o bien de índole social o cultural. Podríamos decir que, de alguna manera, la Administración establecía así una pauta reguladora que permitía, salvaguardando algunos aspectos de la «filosofía de fondo», asociada al concepto de NEE, garantizar una cierta racionalización (desde su perspectiva) y acotamiento de la asignación de recursos, al diferenciar y regular, según su origen, las condiciones de intervención educativa con estos alumnos.

Por otra parte, con esta solución normativa se garantizaba la acotación de la población escolar posible beneficiaria de las medidas de atención y apoyo educativo como consecuencia de manifestar NEE y se introducían los mecanismos para su definición legal, asociado siempre a la correcta determinación del origen etiológico, que limitaba el acceso a la nueva «superetiqueta» diagnóstica. El problema es que este esfuerzo por «racionalizar» y contener el gasto en el capítulo dedicado a la Educación Especial, socavaba los propios principios que habían inspirado a la Reforma, aproximando, en cierto sentido, las prácticas a las vigentes antes de la misma.

En todo caso, una idea que parece abrirse paso con incontestable claridad, es que en términos generales, la Reforma LOGSE-LOPEGCE fracasó a la hora de unir la integración y las prácticas curriculares en la Educación Primaria y, sobre todo, en la Educación Secundaria. Este fracaso, que refleja las incongruencias y contradicciones de fondo, fruto del divorcio entre el discurso retórico-político sobre las necesidades educativas especiales y la articulación legislativa y administrativa de las prácticas, se ha reproducido y multiplicado en el marco de los desarrollos autonómicos.

1.3. EL TRATAMIENTO DE LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La descentralización del Estado español y la transferencia de competencias educativas a las diversas Comunidades Autónomas, asociado al hecho de que los Reales Decretos citados no constituyen norma básica, introdujo un nuevo foco de «confusión» en torno a la conceptualización de las NEE al generarse un panorama bastante variopinto que afecta a la regulación general del concepto en el conjunto de las autonomías.



Las fuentes de confusión derivan, entre otros factores, de las diferentes *velocidades* con las que se ha ido produciendo el proceso de transferencia de competencias en materia de educación y, por tanto, el desigual acogimiento al Principio de Subsidiariedad respecto de la normativa estatal, que implica que, en ausencia de normativa propia, la Comunidad Autónoma se rige por lo dispuesto en el ámbito estatal, en este caso, por lo dispuesto en los Reales Decretos 696/1995 y 299/1996, y sus desarrollos.

Todo ello ha provocado que los Decretos que regulan estos aspectos en las sucesivas Comunidades Autónomas hayan ido evolucionando según se promulgaban, en función de la propia experiencia que, en el campo de la atención a las NEE, iba surgiendo en el conjunto del Estado. Así, podemos encontrar Decretos muy «tempraneros» como el de Canarias, que aparece a los pocos meses de publicarse el RD 696/1995, y en el que se observa una acusada originalidad e inmadurez de planteamiento, y otros que son de aparición mucho más tardía, como el de Andalucía, que supone, incluso, el desarrollo de una ley autonómica propia, que regula las actuaciones orientadas a garantizar la solidaridad.

Este proceso ha favorecido la existencia de planteamientos educativos específicos de cada Comunidad Autónoma que, siendo compatibles con las leyes y normas básicas y, por tanto, comparten un tronco y orientación comunes en lo esencial, responden, también, al desarrollo de políticas educativas propias que se concretan en un desigual tratamiento y desarrollo de la regulación referida a las necesidades educativas especiales derivadas de condiciones personales y de la referida a la compensación de desigualdades en educación.

En general, podemos definir dos modelos alternativos para abordar la regulación referida a las necesidades educativas especiales en las diferentes comunidades autónomas:

- Carencia de un marco regulador general propio y sometimiento, por tanto, a lo previsto en los Reales Decretos 696/1995 y 299/1996, a partir de los cuales desarrolla las disposiciones de menor rango. Este es el caso, por ejemplo, de Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, La Rioja, etcétera.
- Desarrollos normativos propios que sustituyen, en el ámbito de gestión de la Comunidad Autónoma correspondiente, lo previsto en los RD 696/1995 y RD 299/1996. Este sería el caso de Andalucía, Valencia, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco, Aragón, etcétera.

Como ejemplo de las particularidades y diferencias en el tratamiento de las NEE en cada Comunidad Autónoma, recogemos la definición que se hace de los destinatarios de las regulaciones propias de cada una de las comunidades citadas, en el ámbito de las necesidades educativas especiales (ver la tabla 1).

Obsérvese que, en todos los casos, el título del Decreto hace referencia «al alumnado con Necesidades Educativas Especiales», sin más matizaciones, de donde se infiere que son esos, a los que se alude en el objeto de la disposición, los que pueden ser considerados como tales (y no otros), así como que las previsiones contenidas en dichos Decretos quedan restringidas a esos alumnos y no a otros.



TABLA 1

CANARIAS	CATALUÑA	VALENCIA	PAÍS VASCO	ARAGÓN	ANDALUCÍA
<p><i>Decreto</i> 286/1995, de 22 septiembre, de ordenación de atención al alumnado con necesidades educativas especiales.</p> <p><i>Preámbulo</i></p> <p>«La finalidad de este Decreto es unificar en una norma los criterios que guían la organización de la respuesta educativa que se proporciona al alumnado con necesidades educativas especiales, bien por causa de un déficit físico, psíquico o sensorial, por un trastorno generalizado del desarrollo, por dificultades o carencias en su entorno socio-familiar o bien por un proceso de aprendizaje desajustado.</p> <p>En el marco regulador de este Decreto, se pretende también dar adecuada respuesta al alumnado cuyas necesidades educativas especiales se derivan de una sobredotación de sus capacidades».</p>	<p><i>Decreto</i> 299/1997, de 25 de noviembre de 1997, del Departament d'Ensenyament, por el que se regula la Atención al alumnado con necesidades educativas especiales.</p> <p><i>Artículo 1.</i> Objeto.</p> <p>1.1. El objeto del presente Decreto es la ordenación de la atención educativa al alumnado con necesidades educativas temporales o permanentes, derivadas de condiciones personales de discapacidades psíquicas, morrices o sensoriales, de condiciones personales de sobre-dotación o por causas asociadas a su historia educativa y escolar.</p>	<p><i>Decreto</i> 39/1998, de 31 de marzo, del Gobierno Valenciano, de ordenación de la educación para la atención del alumnado con necesidades educativas especiales.</p> <p><i>Artículo 1.</i></p> <p>Es objeto del presente decreto regular la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, derivadas de su historia personal y escolar o de condiciones personales de sobredotación o de discapacidad psíquica, motora o sensorial, y plurideficientes, determinados por las medidas de carácter pedagógico, curricular y organizativas, los medios personales y materiales y los criterios para su escolarización.</p>	<p><i>Decreto</i> 118/1998, de 23 de junio, de ordenación de la respuesta educativa al alumnado con necesidades educativas especiales, en el marco de una escuela comprensiva e integradora.</p> <p><i>Artículo 2.</i> Concepto de Necesidades educativas especiales.</p> <p>A efectos de este Decreto se entenderán como necesidades educativas especiales las de aquellos alumnos y alumnas que requieran en un periodo de su escolarización, o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas por padecer discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, por manifestar trastornos graves de conducta o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas, así como las de aquellos alumnos y alumnas que requieran atención específica debido a condiciones personales ligadas a altas capacidades intelectuales⁵.</p>	<p><i>Decreto</i> 217/2000, de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de atención al alumnado con necesidades educativas especiales.</p> <p><i>Artículo 1.</i> Objeto.</p> <p>[...]</p> <p>2. A efectos de este Decreto, se calificarán de necesidades educativas especiales las del alumnado que requiera durante su escolarización, o parte de ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, de sobredotación intelectual, de trastornos graves de conducta o por hallarse en situación desfavorecida, como consecuencia de factores sociales, económicos, culturales, de salud u otras semejantes.</p>	<p><i>Decreto</i> 147/2002, de 14 de mayo, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a sus capacidades personales.</p> <p><i>Artículo 1.</i> Objeto.</p> <p>El objeto del presente Decreto es la ordenación de la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales debidas a los diferentes tipos y grados de capacidades personales de orden físico, psíquico, cognitivo y sensorial.</p> <p>[...]</p> <p><i>Artículo 3.</i> Destinatarios.</p> <p>Los destinatarios de las medidas contenidas en el presente Decreto son los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales a los que se refiere el artículo 1 que requieren la aplicación de medidas específicas de escolarización, adaptación del currículo, apoyo especializado o medios técnicos para la atención de sus especiales necesidades.</p>

⁵ Aunque no figuran en la delimitación inicial del concepto de NEE, los artículos 24 y 25 de esta disposición, integrados en el capítulo v, dedicado a la respuesta a los distintos tipos de necesidades educativas especiales, están referidos a alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de situaciones de grave maduración escolar (Art. 24) y a alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de niveles lentos de aprendizaje y dificultades importantes de aprendizaje (Art. 25), de donde se infiere que, de hecho, se amplía el concepto a estos alumnos.

Es importante señalar que todos los Decretos referidos, excepto el correspondiente a la Comunidad Autónoma de Canarias, son posteriores a la publicación de los RD 696/1995 y RD 299/1996.

En todos los casos se asume que las previsiones contenidas en los Decretos señalados son de aplicación al alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de condiciones personales de discapacidad y sobredotación, así como a las derivadas de su historia personal y escolar. En algunos casos se añaden otros supuestos, como es el caso de los alumnos plurideficientes (Valencia), los alumnos con trastornos generalizados del desarrollo (Canarias) o los alumnos con trastornos graves de conducta (País Vasco y Aragón).

Lo más significativo es, sin embargo, que además de ampliar las posibles causas de las necesidades educativas especiales derivadas de condiciones personales, en algunos casos se ha pretendido introducir, también, factores asociados a condiciones sociales y culturales desfavorecidas: Canarias introduce la idea de «carencias o dificultades en su entorno sociofamiliar»; País Vasco incluye los casos «por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas»; y Aragón incluye los casos de «hallarse en situación desfavorecida como consecuencia de factores sociales, económicos y culturales, de salud u otras semejantes».

De este modo, podríamos decir que se han generado o desarrollado dos modelos de desarrollo normativo de la regulación de la atención al alumnado con necesidades educativas especiales: el modelo «escindido», desarrollado a partir de la publicación de los RD 696/1995 y 299/1996, y el modelo «integrado» propuesto, entre otras, en las comunidades autónomas de Canarias, País Vasco y Aragón.

El modelo «integrado», posiblemente, responda a un esfuerzo por aproximarse a los principios de fondo asociados a la idea de «necesidades educativas especiales». Sin embargo, lo cierto es que el principal conflicto con los postulados teóricos correspondientes a la interpretación de la Educación Especial en clave de NEE, que se derivaba de la acotación «a priori» y asociada a causas etiológicas de las NEE, no quedaba resuelto con este esfuerzo de definición amplio de los alumnos a los cuales se dirige lo establecido en la disposición normativa correspondiente. Sin embargo, lo que sí se conseguía era complicar y «enmarañar» la ordenación y la atención educativa de este alumnado.

En efecto, este tratamiento integrado, desde el punto de vista normativo, de las previsiones administrativas asociadas a la respuesta educativa propia del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones personales y de las previsiones referidas al alumnado con necesidades educativas asociadas a condiciones sociales y culturales desfavorecidas, ha tenido profundas implicaciones en la adecuada atención del alumnado y ha provocado no pocas dificultades.

El origen de estas dificultades debemos situarlo en las discrepancias o la falta de armonía entre las directrices que rigen las prácticas curriculares de carácter general y las prácticas integradoras que se establecieron en España a partir de la reforma LOGSE-LOPEGCE, y que hemos venido describiendo.

Estas discrepancias se sustancian en la transición, en el discurso oficial, político o retórico, de una concepción de la Educación Especial destinada a alumnos discapacitados (perspectiva individual, restrictiva) a una concepción de la Edu-



cación Especial como conjunto de recursos puestos a disposición de los alumnos con NEE, siendo determinadas éstas y los beneficiarios de forma «relativa y contextual». Sin embargo, como ya hemos argumentado anteriormente, esta transición retórica no se vio acompañada en las prácticas curriculares y, ni siquiera, por la regulación normativa de dichas prácticas, que seguía enfatizando un enfoque individual, centrado en el alumno y sus dificultades.

Las causas para esta resistencia al cambio que se detecta, sobre todo y en primer lugar, en la propia Administración, entendida ésta como estamento mediador entre la política y la práctica, son múltiples. Entre los factores que explican el inmovilismo o persistencia de ciertas prácticas y creencias podemos citar, por ejemplo, la socialización profesional de los responsables de las prácticas educativas (y de los responsables de la Administración, que proceden, también, del ámbito de la práctica), las desconfianzas administrativas hacia un planteamiento que, por su carácter relativo y contextual, escapa a las formas de control tradicionales en el ámbito administrativo o la escasa o nula repercusión de la nueva ideología integradora, asociada al concepto de NEE, sobre los currículos o la organización pedagógica de las diferentes etapas educativas.

Siendo esto así, el efecto paradójico que se observa es que aquellas comunidades autónomas que adoptaron un tratamiento normativo de las NEE «escindido», pese a alejarse a los principios de fondo del concepto de NEE, podían ofrecer una respuesta más coherente con las prácticas reales. Sin embargo, las comunidades autónomas que, como Canarias, País Vasco o Aragón, optaron por aproximarse, en sus respectivos Decretos, a un planteamiento más cercano y compatible con la ideología de fondo, manifestaron muchísimas dificultades al ser incompatible con las prácticas educativas y diagnósticas tradicionales. En alguno de estos casos, las propias incoherencias y dificultades de aplicación de lo previsto en los Decretos Territoriales forzó una serie de debates internos y el desarrollo de figuras normativas bastante novedosas en el territorio nacional que, apoyadas en la idea de «atención a la diversidad», permitían resolver las dificultades que se derivaban de la opción adoptada.

El análisis de la significación curricular de este conjunto de «medidas de atención a la diversidad» y su grado de desarrollo en el conjunto de comunidades excede, con mucho, las posibilidades de este trabajo y queda, por tanto, pendiente para futuros análisis.

2. LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LA LOCE

La penúltima etapa en este recorrido por el tratamiento que el término «necesidades educativas especiales» ha tenido en las leyes educativas de este país corresponde a la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE).

La LOCE aborda el tratamiento de los alumnos con «necesidades educativas especiales» en el título I, capítulo VII, referido a los alumnos con necesidades educativas específicas.



No queda claro qué se entiende por «necesidades educativas específicas», categoría que, a diferencia de lo que ocurría con la expresión «necesidades educativas especiales», no viene precedida o acompañada de una reflexión teórica y científica previa en torno al modelo de Educación Especial. En ausencia de tal marco previo, se define en un plano normativo, por extensión, haciendo referencia a las que poseen los alumnos extranjeros, los superdotados intelectualmente, los alumnos con «necesidades educativas especiales» o los que se encuentran en situación de desventaja social y cultural, claramente dirigidos hacia las políticas de compensación educativa, a las que se hace referencia en los artículos 40 y 41, referidos a la igualdad de oportunidades para una educación de calidad.

CAPÍTULO VII

De la atención a los alumnos con necesidades educativas específicas

Sección 1ª. De la igualdad de oportunidades para una educación de calidad

Artículo 40. Principios.

1. Con el fin de asegurar el derecho individual a una educación de calidad, los poderes públicos desarrollarán las acciones necesarias y aportarán los recursos y los apoyos precisos que permitan *compensar los efectos de situaciones de desventaja social para el logro de los objetivos* de educación y formación previstos para cada uno de los del sistema educativo.
2. El Estado podrá impulsar, mediante convenios con las Comunidades Autónomas, actuaciones preferentes orientadas al logro efectivo de sus metas y objetivos en materia de *igualdad de oportunidades y de compensación en educación*.

Artículo 41. Recursos.

1. Las Administraciones educativas adoptarán procedimientos singulares en aquellos centros escolares o zonas geográficas en las cuales, por las características socioeconómicas y socioculturales de la población correspondiente, resulte necesaria una intervención educativa diferenciada, con especial atención a la garantía de la igualdad de oportunidades en el mundo rural. En tales casos, se aportarán los recursos materiales y de profesorado necesarios y se proporcionará el apoyo técnico y humano preciso para el logro de la *compensación educativa*.
2. Los poderes públicos organizarán y desarrollarán de manera integrada *acciones de compensación educativa*, con el fin de que las actuaciones que correspondan a sus respectivos ámbitos de competencia consigan el uso efectivo posible de los recursos empleados.
3. Excepcionalmente, en aquellos casos en que, para garantizar la calidad de la enseñanza, los alumnos de enseñanza obligatoria hayan de estar escolarizados en un municipio próximo al de su residencia o a una distancia que lo justifique de acuerdo con la normativa al efecto, las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte, comedor y, en su caso, internado.

Resulta evidente que la LOCE recupera una interpretación restrictiva del concepto de alumnos con «necesidades educativas especiales», entendiéndose por éstos a los siguientes:



Artículo 44. Ámbito.

1. Los alumnos con necesidades educativas especiales que requieran, en un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, y *en particular en lo que se refiere a la evaluación*, determinados apoyos y atenciones educativas, específicas por padecer discapacidades físicas, psíquicas, sensoriales o por manifestar graves trastornos de la personalidad o de conducta, tendrán una atención especializada, con arreglo a los principios de no discriminación y normalización educativa, y con la finalidad de conseguir su integración. A tal efecto, las Administraciones educativas dotarán a estos alumnos del apoyo preciso desde el momento de su escolarización o de la detección de su necesidad.

2. El sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos.

Como se podrá comprobar, en la formulación que hace la LOCE desaparece completamente el planteamiento original que animaba el concepto de necesidades educativas especiales, convirtiéndose (ahora sí) en una simple denominación más para los alumnos con discapacidad, favoreciendo además, desde los niveles más altos de la normativa, un tratamiento diferenciado, con políticas independientes, de las dificultades de aprendizaje del alumnado, en función del origen diagnóstico de éstas.

Podría argumentarse que la redacción del texto no presupone la limitación, en exclusiva, de la consideración de alumnos con necesidades educativas especiales a los casos de alumnos discapacitados o con trastornos de personalidad. Sin embargo, el hecho de excluir de los mismos a los alumnos superdotados, a los extranjeros y a los procedentes de ambientes sociales y culturales en desventaja (con un tratamiento específico en las secciones 1ª, 2ª y 3ª del capítulo VII), ya implica la acotación del concepto.

El tratamiento que se hace de las necesidades educativas especiales en la LOCE implica, de modo claro y taxativo, la recuperación del concepto clásico de Educación Especial, restringido a alumnos con discapacidad y que podemos caracterizar con las siguientes notas:

- Enfoque restrictivo y segregador (la integración no es un principio que regule las condiciones de escolarización de este alumnado, sino un fin a conseguir).
- Requiere partir de etiquetas diagnósticas, muchas veces arbitrarias.
- Presupone un origen etiológico estrictamente personal de la dificultad de aprendizaje.
- Orienta hacia currículos paralelos y centros especializados (la LOCE en ningún caso plantea el compromiso de que los centros educativos que acojan a alumnado con NEE se adapten organizativa o curricularmente a las necesidades de estos alumnos).

Todo ello no resulta extraño en una Ley trufada de aromas rancios e intentos de responder a los problemas actuales de la educación con vueltas nostálgicas al pasado, (para una contundente justificación de esta afirmación ver, por ejemplo,



Gómez (2004) o las aportaciones de Gimeno y otros en <http://www.leydecalidad.org/leydecalidad.html>). No deja de sorprender la referencia a la evaluación, en el momento de definir la población que, con la nueva formulación, acoge el concepto de necesidades educativas especiales.

¿Qué objetivos persigue el legislador con un planteamiento de este tipo, en el que destaca la decisión de crear una categoría nueva, necesidades educativas «específicas», pero perfectamente sinónima de la anterior, necesidades educativas «especiales»? El siguiente párrafo, extraído del preámbulo de la LOCE, no puede ser más clarificador:

Con la denominación de necesidades educativas específicas, la Ley, en el capítulo VII del título I, presta especial atención a los alumnos extranjeros, a los alumnos superdotados intelectualmente y a los alumnos con necesidades educativas especiales —bien por la presencia de una o varias discapacidades o por otros factores de análogos efectos— estableciendo un marco general que permita a las Administraciones educativas garantizar, en todos los casos, una adecuada respuesta educativa a las circunstancias y necesidades que en estos alumnos concurren.

En una interpretación benévola, podríamos pensar que la pretensión última del legislador quizá sólo buscase evitar la protesta o el descontento de determinados colectivos sociales al considerar que la etiqueta «necesidades educativas especiales» estaba demasiado comprometida con los alumnos con discapacidad y se pretendía dejar claramente sentado que no se consideraba a los alumnos extranjeros, a los superdotados o a los privados socioculturalmente en el ámbito de la discapacidad. En este caso, debemos alegar ignorancia respecto al significado profundo de lo que implica el concepto de «necesidades educativas especiales» y sobre el que hicimos algún comentario anteriormente.

Haciendo una interpretación más maliciosa, podríamos pensar que se trataba de dejar perfectamente acotado, desde los niveles legislativos más altos, la población a la que podía alcanzar el concepto de NEE, precisamente para salir al paso del incremento del número de alumnos potencialmente destinatarios de las políticas y de los recursos destinados a la Educación Especial. Por otra parte, la introducción de la nueva categoría facilitaba el establecimiento de políticas diferenciales, dirigidas de modo específico a los diversos colectivos en ella integrados. Todo ello conservando, además, la denominación «necesidades educativas especiales», que formaría parte del lenguaje «políticamente correcto» de la discapacidad, aceptado a nivel internacional.

No hay que olvidar que, entre otras, España es promotora y firmante de numerosos acuerdos y compromisos internacionales, orientados a trabajar por la profundización de los niveles de integración social y escolar, así como en pro de la eliminación de las barreras que puedan dificultar el acceso al aprendizaje y a un currículo común. La Declaración de Salamanca (UNESCO, 1994), sin ir más lejos, podría ser un buen ejemplo de ello.

En resumen, la propuesta hubiera permitido, a nuestro juicio, una política restrictiva y de recorte presupuestario, por el efecto de la reducción de la población destinataria (efecto cuantitativo), sin necesidad de cambiar *cualitativamente* los discursos oficiales, las normas y provisiones de intervención dirigidas a los alumnos con «necesidades educativas especiales», ahora reconceptualizados.



En cualquier caso, la interpretación restrictiva que hace la LOCE no es más que la culminación, creemos, de un proceso de acotación y limitación de la interpretación que se venía haciendo de las NEE desde la etapa anterior, fruto de las desconfinanzas administrativas que comentábamos anteriormente y que quedan perfectamente plasmadas en el tratamiento que tuvo en los desarrollos normativos de la LOGSE y que, a falta de los desarrollos normativos propios de la LOCE, siguen aún vigentes.

3. ¿QUÉ SE AVECINA CON LA LOE?

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 observan algunas cuestiones que parecen un cambio de rumbo respecto al enfoque regresivo de la LOCE. Lamentablemente, creemos que el cambio se limitará a un esfuerzo de recuperación de los planteamientos LOGSE que, a nuestro juicio, tampoco resultaban satisfactorios.

En primer lugar, simplemente 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, restringido a una mera «igualdad de oportunidades» (ideal que tan querido resulta a sectores neoliberales) para pasar a entenderse, además de como 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). 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).

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 básica⁶.

⁶ Especial mención merece la recuperación de la diversificación curricular, que había desaparecido con la LOCE, aunque ya no se impone la limitación de los 16 años para su posible incorporación.

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.

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.

Pese a las notables mejoras que se detectan en el nuevo texto legal respecto a la propuesta LOCE, la definición del alumnado con necesidades educativas especiales no cambia de modo sustancial:

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 se 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 incorpo-



rado 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 previsiones 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 superetiqueta 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 dominado 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 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, 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 y organizaciones pero no se modifica la esencia de la práctica, que sigue estando pensada para el alumno «normal» y se apoya al que se aparta (por el motivo que sea) de una supuesta 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». Queda por conocer qué desarrollos serán los que se hagan a partir de este texto legal. Esperemos que en esos desarrollos algunas de estas insuficiencias, reiteradamente denunciadas, sean tenidas en cuenta y se eviten.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AINSCOW, M. (2001). *Desarrollo de escuelas inclusivas*. Madrid: Narcea.
- ALEGRE, O. (2000). *Diversidad humana y educación*. Málaga: Aljibe.
- ALEGRE, O. y VELASCO, A.L. (1993). Primeros centros de Educación Especial en Tenerife. *Revista Interuniversitaria de Educación Especial*, Abril, 16, pp. 73-82.
- ARNAIZ, P. (2003). *Educación inclusiva: una escuela para todos*. Málaga: Aljibe.
- GIMENO, J. (1990). Reformas Educativas: utopía, retórica y práctica. *Cuadernos de Pedagogía*, 209, pp. 62-68.
- GÓMEZ, L. (2004). De dónde venimos y a dónde vamos. Bosquejo de una trayectoria. En J. Gimeno y J. Carbonell (Coords.). *El sistema educativo. Una mirada crítica*. Barcelona: Cisspraxis.
- MARCHESI, A. (1999). Del lenguaje de la deficiencia a las escuelas inclusivas. En A. Marchesi, C. Coll y J. Palacios (Comp.). *Desarrollo psicológico y educación, III: Trastornos del desarrollo y necesidades educativas especiales*. Madrid: Alianza Editorial.
- MARCHESI, A. y MARTÍN, E. (1990). Del lenguaje del trastorno a las necesidades educativas especiales. En A. Marchesi, C. Coll y J. Palacios (comp.): *Desarrollo psicológico y educación, III: Trastornos del desarrollo y necesidades educativas especiales*. Madrid: Alianza Editorial.
- MEC (1989). *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*. Madrid: MEC/Dirección General de Renovación Pedagógica.
- NORVICH (1993). Has special education needs outlived its usefulness? En J. Visser y G. Upton: *Special education in Britain after Warnock*. London: David Fulton Publishers.
- SUÁREZ, A. (1996). *Dificultades en el aprendizaje: Un modelo de diagnóstico e intervención*. Madrid: Santillana-Aula XXI.
- VLACHOU, A.D. (1999). *Caminos hacia una educación inclusiva*. Madrid: La Muralla.
- WARNOCK, M. (1993). Prólogo. En J. Visser y G. Upton: *Special education in Britain after Warnock*. London: David Fulton Publishers.