

DOS DÉCADAS DE NORMATIVA VALENCIANA. HECHOS, CIRCUNSTANCIAS Y REFLEXIONES SOBRE INCLUSIÓN

José Peirats Chacón¹ y Diana Marín Suelves²

¹Profesor contratado doctor, Jose.Peirats@uv.es y ²Profesora ayudante doctor,
Diana.Marin@uv.es.

Facultat de Magisteri, Universitat de València,
Grupo de Investigación CRIE (GIUV2013-105)

Resumen

En estas páginas se hace un breve recorrido histórico por el desarrollo legislativo en torno a la anterior educación especial y a los principios de integración e inclusión en el sistema educativo valenciano. Para realizarlo se ha partido de normativa legislativa de mayor nivel y alcance jurídico, y que corresponden al gobierno de la nación. De estos documentos se destacan sus características más relevantes y se señalan también sus conceptos o términos más representativos, relacionándolos con hechos, circunstancias y reflexiones personales sobre el desarrollo del proceso de transformación social que actualmente se está realizando hacia una sociedad mucho más inclusiva. El punto de partida lo situamos en el informe Warnock y la Constitución Española, ambos publicados y sancionados en 1978, y se va transitando en este estudio por la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) en primer lugar, seguidamente por el Decreto de Ordenación de la Educación Especial, a continuación por la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) y, finalmente, por los dos decretos valencianos promulgados hasta ahora: el de necesidades educativas especiales veinte años después (1998), cerrando con el de equidad e inclusión, otros veinte años más tarde (2018).

Palabras clave: inclusión, equidad, legislación, normativa, diversidad.

1. Introducción

Recientemente se han cumplido veinte años desde la promulgación del Decreto 39/1998 de 31 de marzo del Gobierno Valenciano de ordenación de la educación para la atención del alumnado con necesidades educativas especiales, texto que incidía en una concepción de alumnado acuñada otros veinte años atrás en el Informe Warnock (1978). Aunque con anterioridad ya se habían promulgado algunas disposiciones menores que se ocupaban de aspectos parciales, a las que más adelante nos referiremos, este texto está considerado como el inicio del desarrollo legislativo, en cuanto a las necesidades educativas especiales, a su más alto nivel normativo en la Comunidad Valenciana. Decreto que recogía y desplegaba en nuestra comunidad aquellos aspectos que sobre este tema se enunciaban en la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

Superado posteriormente este concepto por la aparición y desarrollo a nivel mundial de otros que lo englobaban y que incluían a toda la diversidad del alumnado y profesorado, así como a la propia organización de las instituciones educativas y otros agentes educativos no formales, estamos hablando de la educación inclusiva, hace escasos meses ha aparecido un nuevo decreto en nuestro ámbito territorial. Esta normativa, largamente esperada y anunciada en repetidas ocasiones desde principios de una década que ya está finalizando, es el Decreto 104/2018 de 27 de julio del *Consell*, por el que se desarrollan los principios de equidad y de inclusión en el sistema educativo valenciano.

Aunque las dos normas han sido promulgadas por formaciones de distinto color político en el ejercicio de sus responsabilidades de gobierno, la visualidad adquiere rango de categoría fundamental en el marketing político (San Martín, Sales y Peirats, 2002), especialmente cuando las políticas tutelan la incorporación progresiva de la institución escolar a la sociedad de la información y la comunicación (Peirats, Sales y San Martín, 2009). Sin embargo, a los educadores lo que nos concierne o nos une es el interés por la mejor y mayor atención a la totalidad y diversidad del alumnado que transitan nuestras aulas, colegios, institutos o facultades. Sin embargo, necesariamente, en orden a nuestra propia formación docente, es preciso conocer la evolución histórica sobre estos temas. Es por ello que vamos a ocuparnos en estas páginas de conocer de forma cronológica los hitos legislativos que la caracterizan acaecidos en estas dos últimas décadas en nuestra comunidad autónoma, enunciados sintéticamente y con la mayor claridad posible.

2. Antecedentes al primer decreto

En nuestro actual estado autonómico no todos los territorios adquirieron las competencias educativas al mismo tiempo, ni con el mismo nivel de profundidad. Han ido asumiéndolas paulatinamente muchos de ellos; en el caso que nos ocupa, la Comunidad Valenciana, se aprobó su estatuto de autonomía en 1982 con competencias plenas en materia educativa. Sin embargo, hay que esperar hasta la década siguiente para empezar a encontrar

documentos legislativos de cierto alcance que se ocupen de la entonces conocida como educación especial.

Esta antigua concepción, inspirada originariamente en el modelo médico, centrado en el déficit y en el que se consideraba al niño o niña afectada como enfermos para toda su vida, se desarrolla durante el período de las instituciones y alcanza su cénit en el comúnmente conocido como período de la integración escolar (Grau, 2005). En esta prolongada evolución de varios cientos de años se conocen textos sobre la discapacidad de figuras históricas que causan asombro en nuestros días lo que, por otra parte, demuestra la evolución tan positiva que ha experimentado la educación en la atención a la diversidad. Hablamos de los niños débiles al nacer en la Ley de Licurgo de la ciudad estado de Esparta, del pensamiento de Lutero sobre estos temas en la época de la Reforma o del propio Darwin en el siglo XIX (Peirats y García Valls, 2012), por poner algunos ejemplos.

O hablamos también de la evolución en los términos con los que nos hemos referido a estas personas en el transcurso de los tiempos hasta la actualidad. Denominaciones usuales en su momento, tales como idiotas o imbéciles para la discapacidad intelectual o mongoles en el caso del síndrome de Down, se han visto felizmente superados en las últimas décadas por otros más centrados en sus necesidades educativas o, últimamente, en sus funciones más capacitadas, como es el de diversidad funcional.

Si nos centramos ahora en el actual período democrático español, la primera norma aparecida y que emanaba desde la Constitución de 1978 fue la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI), documento que afectaba a múltiples ministerios y especialmente a todos los ámbitos sociales: cultura, educación, sanidad, servicios sociales... Esta norma orgánica se aplicó en el sector educativo a través del Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial, que supuso el inicio de la experimentación de la integración escolar en nuestro país. Entre otros, ejemplos concretos de centros que asumieron desde un primer momento el principio de integración en nuestra comunidad los encontramos en el Colegio Juan Comenius⁶ de Valencia o el CEIP Ausiàs March de Mislata⁷, en atención de alumnado con movilidad reducida. También apuntamos que, en el sector educativo, hacia la mitad de esta década, es el momento de las primeras oposiciones de maestros y maestras de pedagogía terapéutica y de audición y lenguaje para los centros educativos públicos.

Siguiendo el recorrido de la evolución legislativa en el tema que nos ocupa, el siguiente hito lo encontramos en la promulgación de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), de 3 de octubre de 1990. Propugnaba un modelo de escuela basada en la diversidad y abierta al medio, una enseñanza centrada en el alumnado y en la aplicación de un nuevo currículo enfocado en el proceso de enseñanza y aprendizaje y, en lo que nos atañe, fundamentada en los principios de integración y sectorización. Al siguiente año se publicó la ley que ordenaba la supresión de barreras arquitectónicas y

⁶ <https://www.comenius.es/quienes-somos/>

⁷ <http://mestreacasa.gva.es/web/ausiasmarchmislata>

promovía la accesibilidad en centros públicos y edificaciones privadas, aspecto fundamental para la integración social que hasta entonces no estaba regulado.

Si ahora nos fijamos en nuestra comunidad, la normativa promulgada se reducía a tres órdenes sobre planificación de la Educación Especial y experimentación de la Integración educativa del sistema ordinario para los cursos escolares 86/87, 87/88 y 88/89 como aplicación y consecuencia de la promulgación del Real Decreto 334/1985 de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial. Sin embargo, en la década de los noventa señalaremos varios importantes documentos que aparecen seguidamente, nos referimos a la Orden de 11 de noviembre de 1994 de la Conselleria de Educación y Ciencia, por la que se establece el procedimiento de elaboración del dictamen para la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, a la Orden de 15 de mayo de 2006, por la que se establece el modelo de informe psicopedagógico y el procedimiento para su formalización, y que precisan los criterios, supuestos y procedimientos para determinar la escolarización y orientar la respuesta educativa del alumnado con necesidades educativas especiales, y al Decreto 131/1994, de 5 de julio, por el que se regulan los servicios especializados de orientación educativa, psicopedagógica y profesional, donde se incluye la estructura de los servicios especializados aludidos, los servicios psicopedagógicos escolares. Todos estos textos establecían los pilares legislativos valencianos, base donde se apoyó el nuevo decreto que se estaba preparando en torno al principio de integración y a las necesidades educativas especiales del alumnado con discapacidad.

3. El decreto sobre necesidades educativas especiales de 1998

Los aspectos más sobresalientes del Decreto 39/1998, de 31 de marzo, del Gobierno Valenciano, de ordenación de la educación para la atención del alumnado con necesidades educativas especiales fueron los siguientes. Por un lado, se regula la atención educativa de este alumnado con necesidades 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. Necesariamente se dota a los centros docentes con recursos, medios y apoyos complementarios cuando el número y la naturaleza de los alumnos escolarizados lo requiera, se vela para que se eliminen las barreras físicas y comunicativa y se facilita el equipamiento didáctico y los medios técnicos precisos que posibiliten la participación del alumnado en todas las actividades escolares.

Los centros docentes, por esta norma, deben incluir en su proyecto educativo y en los correspondientes proyectos curriculares las medidas de carácter pedagógico, organizativo y de funcionamiento para su atención. Como ejemplo, el conocimiento y uso de sistemas aumentativos o alternativos de comunicación y, en su caso, de la lengua de signos deben aparecer en sus proyectos curriculares. Y se realizarán las adaptaciones curriculares que correspondan por los profesores que atiendan a alumnos con necesidades educativas

especiales con el asesoramiento de los Gabinetes Psicopedagógicos, autorizadas por el órgano de coordinación pedagógica pertinente y visadas por el director.

La atención se iniciará desde el momento en que, sea cual fuere su edad, se detecte una discapacidad psíquica, sensorial o motora y tendrá por objeto corregir, en lo posible, las secuelas de la discapacidad detectada, prevenir y evitar la aparición de las mismas y, en general, apoyar y estimular su proceso de desarrollo y aprendizaje en un contexto de máxima integración. Con carácter general se escolarizará en los centros docentes de régimen ordinario y solo cuando las necesidades no puedan ser satisfechas adecuadamente se llevará a cabo en unidades de educación especial o en centros de educación especial. Sobre este aspecto, se podrá determinar centros donde se escolaricen preferentemente alumnado con necesidades educativas especiales cuando la respuesta a sus necesidades requiera dotaciones y equipamientos singulares o una especialización profesional difícilmente generalizable, además de promover experiencias de escolarización combinada en centros ordinarios y centros específicos.

Por último, la escolarización se realizará en centros específicos con alumnado que requiera adaptaciones significativas en grado extremo en las áreas del currículo y cuando se considere, por ello, que la respuesta a sus necesidades se garantiza mejor en esta modalidad de escolarización. Sobre estos centros, la Administración promoverá la vinculación y la colaboración de los centros docentes de educación especial con el conjunto de centros y servicios educativos de su sector, y se constituirán progresivamente en centros de recursos educativos para los centros del sector. Estas disposiciones previstas en el decreto, se vieron posteriormente desarrolladas para su aplicación en los centros escolares con la Orden de 16 de julio de 2001 por la que se regulaba la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros de infantil y primaria.

Esta norma ha permanecido vigente durante dos décadas en nuestro contexto, al igual que sus disposiciones por lo que, al continuar hablando de educación especial, de aulas de apoyo, de compensatoria, de adaptaciones curriculares, de alumnos con necesidades educativas especiales, la segregación ha seguido permaneciendo en las escuelas, lejos de lo que debe ser la educación inclusiva (López Melero, 2011), mientras que en otros ámbitos se seguía avanzando mucho más rápidamente.

4. El principio de inclusión y su traslación a la normativa española

Parafraseando a Stainback y Stainback (1992) la escuela inclusiva es aquella que educa a todos los estudiantes dentro de un único sistema educativo, proporcionándoles programas educativos apropiados, que sean estimulantes y adecuados a sus capacidades y necesidades, y cualquier apoyo o ayuda que tanto ellos como los profesores puedan necesitar para tener éxito. Este movimiento mundial ha conocido de grandes eventos mundiales, algunos de ellos auspiciados por la UNESCO, tales como la Conferencia de Salamanca (1994) o recientemente la de Incheon (2015) y textos muy importantes para

los centros educativos como el conocido Índice para la inclusión, de Booth y Ainscow (2002) que han ido señalando el camino hacia la escuela de todos y para todos.

En ese viaje compartido y necesario López Melero (2011, p. 38) enmarca la inclusión, al “hablar de justicia y que para construir una sociedad justa y honesta sean necesarios desarrollar modelos educativos equitativos que afronten con justicia los desequilibrios existentes en la misma”. Estos nuevos modelos empezaron a aparecer en la legislación nacional del ministerio de educación con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), donde se recogen conceptos como el de necesidad específica de apoyo educativo y se señala que la escolarización de estos alumnos se regirá por los principios de normalización e inclusión.

5. El decreto valenciano sobre equidad e inclusión

Es el 104/2018, de 27 de julio, en el que se desarrollan los principios de equidad y de inclusión en el sistema educativo valenciano. Documento que se enmarca dentro del Pla Valencià d’Inclusió i Cohesió Social 2017-2022 de la Generalitat Valenciana, con el objetivo de establecer y regular los principios y las actuaciones para desarrollar el modelo inclusivo en el sistema educativo valenciano. En este decreto se enfatiza el papel de los centros docentes como los elementos dinamizadores en el proceso de transformación social hacia la igualdad y la plena inclusión. Se publicó en el diario oficial en un momento tal vez no muy oportuno, a escasos días de las vacaciones estivales, con poco eco en los medios de comunicación y hacia finales de la legislatura política, lo que nos lleva a cuestionarnos si se va a desarrollar, derogar o modificar si, en las próximas elecciones, el partido ganador es de distinto color político. El tiempo responderá esta cuestión.

Apuntamos algunas de sus características más importantes. Líneas generales de actuación centradas en la identificación y la eliminación de barreras en el contexto, la movilización de recursos para dar respuesta a la diversidad, el compromiso con la cultura y los valores inclusivos, y el desarrollo de un currículum para la inclusión, organizando la respuesta educativa en cinco puntos claves:

1. El proyecto educativo como eje vertebrador de la respuesta educativa.
2. El Plan de actuación para la mejora (PAM), como la parte pedagógica de la programación general anual (PGA).
3. La detección e identificación de las necesidades del alumnado.
4. Las medidas de respuesta educativa, con cuatro niveles de actuación: la comunidad educativa y el entorno, al grupo-clase, el alumnado que requiere respuesta diferenciada con apoyo ordinario adicional, y el alumnado que requiere una respuesta personalizada i individualizada extraordinaria con apoyos especializados adicionales; concretando estas medidas en el plan de actuación personalizado (PAP).

6. Personal y materiales de apoyo.

A modo de conclusión señalaremos que por fin se actualiza nuestro marco legislativo y se adecua definitivamente al principio de inclusión y equidad. Pero, ante el enorme reto que se nos plantea, nos preguntamos: ¿se dotará verdaderamente de los recursos necesarios?, ¿se convertirán los orientadores en figuras de plantilla en primaria, y se involucrarán todos los agentes sociales en la inclusión? Y, apuntando hacia los últimos debates que han surgido, ¿qué pasará, realmente, con los centros específicos?

Referencias bibliográficas

- Booth, T. & Ainscow. M. (2002). *Index for inclusion. Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva*. Madrid: Consorcio para la Educación Inclusiva
- Grau, C. (Coord.) (2005). *Educación Especial: Orientaciones Prácticas*. Málaga, Aljibe.
- López Melero, M. (2011). Barreras que impiden la escuela inclusiva y algunas estrategias para construir una escuela sin exclusiones. *Innovación Educativa*, 21, 37-54.
- Peirats, J. y García Valls, J. (2012). Atención a la diversidad: Aproximación histórica e hitos legislativos. En C. Grau y M.D Gil (Coords.), *Intervención psicoeducativa en necesidades específicas de apoyo educativo* (pp. 1-28). Madrid: Pearson Educación.
- Peirats, J., Sales, C., y San Martín, A. (2009). Un “portátil por estudiante” como argumento de disputa política en la sociedad digital. *Educatio Siglo XXI*, 27(2), 53-70.
- San Martín, A.; Sales, C. y Peirats, J. (2002). La pedagogía de las TI en la campaña del 12-M. Estudio de los programas electorales. *Pixel-bit*, 19, 15-26. Recuperado de <http://www.sav.us.es/pixelbit/pixelbit/marcoobj19.htm>
- Stainback, S., & Stainback, W. (1992). *Curriculum Considerations in Inclusive Classrooms. (Facilitating Learning for All Students)*. Baltimore: Paul Brookes.