

LA LEY DE SOLIDARIDAD EN LA EDUCACIÓN DE ANDALUCÍA: UNA AVANCE EN LA RESPUESTA EDUCATIVA A LA DIVERSIDAD

José J. Carrión Martínez
Universidad de Almería

“En el proceso de desarrollo y avance de la sociedad, la educación se configura como un importante instrumento para impulsar la lucha contra las desigualdades, correspondiéndole al sistema educativo establecer los mecanismos que contribuyan a prevenirlas y compensarlas, cualquiera que sea el motivo que las origine, y promover la transformación social a través de su compromiso solidario con las situaciones de desventaja en las que se encuentran colectivos y grupos que reciben los beneficios del sistema”, así comienza el preámbulo de la Ley 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación aprobada por el Parlamento de Andalucía, y publicada por el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía en su edición del día 2 de diciembre de 1999.

¿Por qué este trabajo?, ¿qué interés puede tener para todos aquellos que nos encontramos implicados en una continuada tarea de mejorar, o al menos intentar la mejora, de la atención a lo que venimos denominando, como punto de encuentro terminológico, necesidades educativas especiales¹. La respuesta es sencilla, en primer lugar, la propia difusión de un nuevo exponente de las acciones administrativas en lo relacionado con las necesidades educativas especiales es suficiente valor para ocuparnos, aunque sea brevemente, de ello; y en segundo lugar, lo que además es más importante, la razón principal reside en los elementos de singularidad -novedad- que tanto en lo formal como en lo sustancial esta norma andaluza presenta.

Con respecto a lo formal, resaltar que es el primer desarrollo normativo del Estado que aborda en detalle la cuestión de la respuesta a la diversidad con el rango de ley -todos los anteriores desarrollos normativos se han situado en el ámbito de la potestad reglamentaria de los gobiernos y se han reflejado en decretos u órdenes-, lo que

¹ El considerar las necesidades educativas sólo como un punto de encuentro terminológico no es nada más que una forma de resaltar la necesidad de empezar a abrir un debate tendente a la superación de un contexto conceptual -NEE- que ha sido extremadamente fecundo y positivo, pero que el vértigo de la dinámica social y su proyección sobre la institución escolar lo hace relativamente restringido para seguir considerándolo el paradigma conceptual más idóneo.

supone tanto un reconocimiento como una garantía. Reconocimiento al ser valorado como un tema que debe ser abordado por el poder más genuinamente democrático, el legislativo, con lo que esto siempre supone de debate y discusión de las cuestiones, así como de claridad -mientras los acuerdos de los consejos de gobiernos están sujetos a la obligación del secreto, los del parlamento están sujetos a la de su publicidad literal- y garantía porque tanto por el procedimiento como por la fuerza de la ley una vez promulgada, supone dotar a la problemática de una herramienta legal relativamente ajena al vaivén de los intereses políticos más inmediatos.

Pero siendo de interés el reconocimiento formal que supone el dotar del máximo rango legal a la respuesta educativa a la diversidad, no es esto lo más significativo de esta Ley, sino sus novedades, las cuales, antes de iniciar una descripción más detallada, se pueden resumir en dos grandes aspectos. El primero de ellos, es algo que envuelve a lo propia Ley en su conjunto, que en más de un momento no es explícito, y que habría que buscarlo sobre todo en su preámbulo, en sus intenciones más básicas. Se está haciendo referencia a la consideración de la respuesta a la diversidad en educación como una acción de solidaridad, que implica insertar la acción educativa en un marco axiológico más amplio y potente y que nos permite ver ésta con una mayor amplitud de miras que la de un fenómeno técnico-educativo, en esencia, que atender la diversidad en educación es un ejercicio de solidaridad con todo lo que ello conlleva². Esto se presenta como una novedad importante, y más cuando la iniciativa proviene de los poderes públicos, no deja de ser una importante llamada de atención para nosotros mismos³ para que sobrevolemos un poco por encima de la *frondosa arboleda*, tomemos cierta distancia y nos hagamos una imagen completa del *bosque*: la diversidad en educación exige, entre otras cosas, una apuesta básica solidaria y comprometida humana y socialmente, más que un cúmulo de recetas didáctico-organizativas. El otro aspecto es que también en un plano más explícito y próximo a la realidad de lo tangible, se le pueden señalar a esta norma andaluza aportaciones con relación a la mayoría de los desarrollos reglamentarios que en tiempos recientes se han venido haciendo al respecto de la atención a las necesidades educativas especiales. En términos cualitativos y cuantitativos supone una neta ampliación de los supuestos de *acción educativa especial*, supone una clara superación del fenómeno de la discapacidad con elemento más importante en la sustentación del paradigma competencial. Este elemento -el factor discapacidad- y por tanto la idea individualista del problema de las necesidades educativas especiales, es sustituido de facto en la ley por una versión mucho más social, colectiva, extrapersonal y ligada al

² Sobre esta cuestión se presenta otra comunicación en estas mismas Jornadas titulada "La respuesta educativa a la diversidad como un necesario ejercicio de solidaridad y convivencia" que se adentra en una reflexión más extensa sobre ello.

³ Ese "nosotros mismos" pretende incluir a todos aquellos que nos dedicamos desde la teoría pedagógica, psicológica, sociológica... a tratar de responder con medidas técnicas a situaciones que son exponentes de valores básicos y que sólo se pueden abordar desde su raíz, con posicionamientos básicos.

contexto. Sin renunciar a la descripción de las variantes personales, en el proceso de desarrollo y avance de la sociedad, la educación se configura como un importante instrumento para impulsar la lucha contra las desigualdades, correspondiéndole al sistema educativo establecer los mecanismos que contribuyan a prevenirlas y compensarlas, cualquiera que sea el motivo que las origine, así como promover la transformación social a través de un compromiso solidario con las situaciones de desventaja en las que se encuentran colectivos y grupos llamados a recibir los beneficios del sistema como generadores de la necesidad de respuestas educativas singulares. Con respecto a la respuesta o intervención, las medidas individualizadoras, se compaginan con la apuesta por una serie importante de acciones sociales, más globales, y que, en determinados casos tomados *sensu stricto*, algunos no considerarían educativas, o al menos no propias de la educación escolar. Estos compromisos, junto con la referencia en un título específico de la financiación de estas medidas, muchas de las cuales quedan, a la espera de un posterior desarrollo reglamentario, hacen de esta Ley, un importante referente dentro del campo de lo normativo en el avance hacia un marco más coherente con la diversidad.

No obstante, como es de esperar, no colma todas las aspiraciones, pues sigue existiendo, aunque matizada por la significativa amplitud de situaciones descritas, un mensaje implícito de normalidad frente a excepcionalidad, se amplía notablemente la idea de excepcionalidad, dando cabida a la causa social, reconociéndose implícitamente que en determinados contextos la excepcionalidad es lo normal, pero no apuesta de forma explícita por la postura más fuerte que sería decir simple y directamente que la diversidad, que toma formas y ropajes diferentes en función de espacio y tiempo, es la normalidad. No lo hace pero es un paso importante, sobre todo conociendo el excesivo conservadurismo conceptual de las normas y lo poco dadas que son las instancias políticas a asumir compromisos o novedades teóricas.

Tras esta presentación, con cierto valor interpretativo, parece un *deber*, realizar una breve sinopsis de la propia ley, ahora ya desde una perspectiva descriptiva dentro de los márgenes que un trabajo de esta índole conlleva, y a sabiendas de que aquellos que se hallen interesados en su conocimiento literal pueden encontrarla, aparte de en el citado boletín oficial en la página web de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía -<http://www.cec.junta-andalucia.es>-.

En primer lugar, señalar que la Ley consta de un Preámbulo y cuatro Títulos, que en su conjunto ya son un exponente del giro o cambio de enfoque que toda ella representa. Muy especialmente su "Título II. Programas y actuaciones de compensación educativa y social", que al englobar todas las acciones, incluidas las referidas a las situaciones típicamente asociadas tanto a discapacidad como sobredotación intelectual, como unas variantes más entre otras, como son población escolar en situación de desventaja en medio urbano, en medio rural, minorías étnicas y culturales, temporeros, alumnado sometido a tutela judicial...hace evidente su apuesta por una consideración de la génesis ante todo social y de la respuesta educativa como empresa socioeducativa y no como acción técnico reparadora -lo que la Ley no excluye cuando se entre en un contexto de mayor proximidad a la actividad de aula en cada caso-.

Por otra parte, ya en su “Título I: Disposiciones Generales”, la norma señala como principal”, objetivo “garantizar la solidaridad en educación”, asegurando para ello la “igualdad de oportunidades al alumnado con necesidades educativas especiales”, pero con una clara ampliación descriptiva de lo que entiende por éstas al definir en su artículo 3 la población destinataria como un conjunto de colectivos concretos:

- Alumnado con NEE asociadas a sus capacidades
- Alumnado en situación de desventaja sociocultural
- Alumnado perteneciente a minorías étnicas o culturales
- Alumnado con problemas sociales o familiares
- Alumnado afectado por decisiones judiciales
- Alumnado con problemas de salud

Estos colectivos, tienen identidad, no son etéreos, ni están definidos bajo el *manto escolar* de las dificultades de aprendizaje. Por contra, se opta por una clara definición social de grupos desfavorecidos, y si bien, esto, para algunos, desde un punto de vista teórico-ortodoxo, puede significar un retroceso etiquetador, desde una posición sociopolítica y realista es un avance, pues supone explicitar que las necesidades educativas especiales van mucho más allá de las condiciones personales, muy vinculadas al nacimiento o al desarrollo que de alguna manera nos puede llevar a la tentación de eximirnos de responsabilidad social en su génesis. Deja el ejercicio teórico para comprometerse social y políticamente con importantes núcleos de población que padecen condiciones que difícilmente les van a permitir un desarrollo educativo normalizado.

En coherencia con dicho planteamiento conceptual la Ley proyecta una serie de programas básicos de intervención en los que queda clara su orientación socioeducativa, pues en ellos lejos de acercarse a una idea de programa como herramienta técnico-educativa circunscrita a los procesos de enseñanza-aprendizaje, se pone de manifiesto que cuando se piensa en la respuesta a la diversidad se hace desde una perspectiva política que abarca lo social, lo escolar y todas aquellas acciones institucionales que contribuyen a generar un proceso educativo integral que en su conjunto permita una verdadera oportunidad de *usar* el sistema educativo.

Como se observa en la enumeración de programas -artículo 4-:

- Compensación educativa
- Lucha contra el absentismo
- Colaboración y apoyo a la familia
- Garantía Social
- Fomento de la investigación
- Formación del profesorado y demás profesionales

- Elaboración de materiales curriculares
- Erradicación del analfabetismo;

Estos constituyen un abanico de acciones de índole variado que supera en mucho la visión técnica de la respuesta educativa a la diversidad.

Además a ellos se añaden otras acciones más heterogéneas como son la facilitación de los servicios complementarios de transporte, comedor y, en su caso, residencia cuando sea necesario para su adecuada escolarización, el desarrollo de medidas concretas de carácter administrativo para que en los concursos de traslados se prime al profesorado que preste servicio en los centros docentes que escolaricen un número significativo de alumnos con necesidades educativas especiales, la atención preferente de los servicios de orientación y formación al profesorado que atienda al alumnado con necesidades educativas especiales o la participación en programas de cooperación con otras Administraciones Públicas y de la Unión Europea y de cualquier otro país del que procedan los inmigrantes y residentes dirigidas a la compensación de desigualdades en colectivos específicos. Todo ello de plasmarse posteriormente en un adecuado desarrollo reglamentario conformaran un relevante entramado con gran potencial de afrontar de forma integral la respuesta educativa a la diversidad mucho más allá de la acción técnico-didáctica, importante e imprescindible, pero insuficiente, en la cual parece que todavía muchos la encuadran.⁴

Indicar que con respecto a lo que me atrevo a señalar como exponente de la *tradición*, es decir, la respuesta educativa a los alumnos y alumnas que están afectados por algún tipo de discapacidad, se encuentra una línea de relativa continuidad con respecto a las aportaciones más recientes en este mismo plano legal. De entrada todo ello, queda dentro de un capítulo, el II del título II, que acoge las particularidades de la acción con personas que presentan necesidades educativas especiales asociadas a sus capacidades personales, englobando tanto a las personas con discapacidad como al alumnado con sobredotación de capacidades intelectuales. Para todos ellos se plantean tanto las medidas organizativas de escolarización ya recogidas en marcos legales anteriores como LOGSE y/o LOPEGCE -integración como referencia básica, y centro específicos como medida excepcional- como el reconocimiento de un compromiso, aunque no detallado, hacia la atención temprana, los sistemas alternativos de comunicación, las medidas en tramos no obligatorios del sistema educativo y los tratamiento de rehabilitación y terapias funcionales, estos últimos en coordinación con los sistemas sociales y sanitarios.

Pero la *tradición* solo es una más de las acciones que conforman la respuesta educativa a la diversidad prevista en la Ley. A cada una de las poblaciones de riesgo que se definen como acreedoras de los programas y acciones que en ella se contemplan se le

⁴ No deja de ser llamativo, si no alarmante, aunque sería tema por sí sólo de otro análisis y reflexión, el perfil formativo que se está proyectando desde las titulaciones de maestro de educación especial y audición y lenguaje, donde el corte clínico terapéutico de la troncalidad, lejos de matizarse o compensarse con la obligatoriedad y optatividad, se potencia y multiplica.

dedica un capítulo. Así se hace con:

- La “población escolar en situación de desventaja en el medio urbano” para la que se señalan entre otras acciones: potenciar la educación infantil, los programas de garantía social, las medidas de refuerzo educativo y organización flexible y la acción preferente de los servicios de orientación.
- La “Población escolar en situación de desventaja en el medio rural”, para lo que se prevé la creación de programas, la actuación preferente de los servicios complementarios de transporte escolar, comedor y, en su caso, residencia, la actuación prioritaria de los servicios de orientación y/o medidas más cualitativas como la promoción de proyectos de compensación educativa que posibiliten un mayor grado de socialización y conocimiento de otros entornos.
- La “Población escolar perteneciente a minorías étnicas y culturales”, con medidas como que los “centros con alumnado perteneciente a la comunidad gitana andaluza, minorías étnicas o culturales o inmigrantes, incluirán en sus proyectos de centro medidas que favorezcan el desarrollo y respeto de la identidad cultural de este alumnado, que fomenten la convivencia y que faciliten su participación en el entorno social”, o el fomento de la participación de asociaciones de padres y madres, organizaciones no gubernamentales, voluntariado, así como la de otros colectivos sociales sensibilizados por la promoción escolar y social de este alumnado, en proyectos y experiencias de compensación educativa.
- La “Población escolar procedente de familias dedicadas a tareas agrícolas de temporadas y trabajadores itinerantes”, será receptora de medidas que faciliten que el alumnado permanezca escolarizado en los centros docentes de su localidad de origen para favorecer un proceso educativo sin interrupciones, o bien, cuando dicho alumnado se traslade con sus familias a las zonas y localidades de trabajo, se adoptaran acciones que posibiliten su escolarización: incorporación en los proyectos de centro medidas organizativas y curriculares acordes con sus características y peculiaridades y provisión de recursos humanos y materiales necesarios para su escolarización en condiciones adecuadas.
- Finalmente, como último elemento de esta enumeración, se cita a la “Población escolar que por decisiones judiciales o razones de enfermedad no pueda asistir al centro educativo”, para la cual se prevé garantizar la continuidad del proceso educativo del alumnado. En concreto para el alumnado que por razones de enfermedad esté hospitalizado se prevé su atención aulas hospitalarias⁵, mientras que el alumnado que por decisiones judicia-

⁵ Incluso se prevé la atención domiciliaria, ligada a un centro de referencia en los casos en que así sea necesario, así como la modalidad de enseñanza a distancia.

les no pueda asistir a un centro educativo será atendido en aulas específicas en los propios centros en que esté internado.

Por último en este análisis que he venido realizando de la Ley 9/1999, de Solidaridad en la Educación en Andalucía, resaltar dos cuestiones, ambas importantes, y sobre las cuales puede recaer gran parte del éxito global del proyecto de acción solidaria que se plasma en dicho documento. La cuestión de la colaboración institucional -Título III- y de la financiación -Título IV- serán fundamentales para que el resto de lo promulgado no quede en una especie de lo que dicho en términos populares sería una especie de *brindis al sol*. En principio, por el rango del tratamiento que se les da dentro de la Ley -son títulos y no artículos o disposiciones adicionales- puede ser un buen presagio, pero la parquedad de su tratamiento y su sustanciamento como principios generales no son buen augurio, especialmente si nos remitimos de una parte a los precedentes y de otra al ya más de un año transcurrido sin que se haya tenido ni un solo desarrollo reglamentario, especialmente en esos dos títulos tan básicos e instrumentales, pero vagos y poco comprometidos con acciones concretas en su redacción.