

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# La integración inacabada.

Orión Arturo Flores Camacho.

Cita:

Orión Arturo Flores Camacho (2009). *La integración inacabada*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/2037>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **La integración inacabada**

***Orión Arturo Flores Camacho***

***Licenciado en Sociología, Universidad de Guadalajara***

***Estudiante, Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Social y Trabajo, Universidad de Guadalajara***

*orionflores1@gmail.com*

## **Análisis de las políticas educativas de atención a la discapacidad en México, 1993-2006.**

### **1. La apuesta por la Integración**

El año de 1993. El gobierno federal encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari busca legitimidad tras un proceso electoral marcado por las acusaciones contra el partido en el poder. La fuente de esa legitimidad no pudo haber estado más alejada de uno de los más famosos slogans de aquella campaña: “muchacha política, buena política, política moderna”. Fue así que se relanza la política de bienestar social en el país (a través del Programa Nacional Solidaridad) y se suceden las reformas constitucionales que le dieron un rostro diferente al ordenamiento social de nuestro país: tenencia de la tierra, relaciones Iglesia-Estado, relaciones laborales, liberalización económica y educación. En este último aspecto, la reforma fue a gran escala y tuvo nombre y apellido propio: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado por la autoridad federal, los estados de la república y el poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Varios hitos distinguen al Acuerdo, quizás el más famoso e importante fue el de la federalización de los servicios educativos, quedando éstos bajo la rectoría de los gobiernos estatales, así como una reforma curricular profunda que supuso el relanzamiento de los Libros de Texto Gratuito y cambios en las estructuras administrativa y directiva del Sistema Educativo Mexicano (SEM)<sup>1</sup>. Sin embargo, la parte de esta gran reforma que se pretende abordar es la que se dio en el sistema de Educación Especial (EE), en específico la atención a la población con discapacidad o necesidades educativas especiales (nee), pues supuso un cambio en el modelo que impactó en las formas y el fondo en que esta práctica educativa se estructura.

El artículo 41° de la *Ley General de Educación* (LGE), emanada de este proceso de reforma educativa, establece lo que en nuestro país ha de entenderse como Educación Especial:

La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social.

Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación (*Ley...*, 1993:12).

Los caminos operativos propuestos por la LGE son dos. En primer lugar, la integración de alumno a planteles de educación básica regular, a partir de estrategias específicas. En el caso de que este proceso no sea posible, se propone el establecimiento de alternativas escolares particulares, como bien podrían ser las escuelas de atención especializada para cada discapacidad o nee. Todo esto está enmarcado en un paradigma de atención específico: el Modelo de Integración Educativa (MIE).

Desde la creación a nivel federal de la Dirección General de Educación Especial en 1970, la práctica educativa en el nivel no fue sistemática. Se le ordenó a esta instancia “organizar, dirigir y

---

<sup>1</sup> Sin embargo, el proceso de federalización no contempló la descentralización de los planes y programas de educación básica, un aspecto que los estados de la república reclamaban como necesario para la firma del ANMEB (Ornelas, 1995:309).

desarrollar el sistema de educación de personas con necesidades educativas, así como la formación de profesionales especializados en el área” (*Asesoría a distancia*, 1990:3), sin embargo, a lo largo de los años los lineamientos, prácticas y modelos de atención impuestos en ambos rubros arrojaron un sistema confuso y basado principalmente en el internamiento de los alumnos, la existencia de escuelas de EE divididas por áreas de discapacidad, etc. Con las reformas propuestas en el AMNEB, surge Integración Educativa como la alternativa no sólo de poner orden al sistema, sino de ejercer un nuevo tipo de prácticas.

El MIE “consiste en que las personas con discapacidad tengan acceso al mismo tipo de experiencias educativas que el resto de su comunidad” (García Cedillo, 2000: 44). El modelo pretende desde su planteamiento la participación del sujeto con nee o discapacidad en todos los ámbitos de su vida cotidiana (familia, escuela, comunidad, trabajo).

El objetivo de la integración educativa es coadyuvar al proceso de formación integral de las personas discapacitadas en forma dinámica y participativa, aceptando sus limitaciones y valorando sus capacidades. Se brinda así a cada individuo la posibilidad de elegir su proyecto de vida (García Cedillo, 2000:44).

El MIE se hace operativo a través de dos instancias: los Centros de Atención Múltiple (CAM) y las Unidades de Servicios de Apoyo a la Escuela Regular (USAER). Los primeros son aquellos mencionados por la LGE que están para atender con educación básica y capacitación para el trabajo a aquellos que “presenten nee o discapacidad múltiple o severa” y que por tanto no logren integrarse exitosamente a una escuela regular (*Programa Estatal de Educación*, 2002:78). Por su lado, las USAER son las instancias técnico-operativas encargadas de garantizar la integración de niños con nee o discapacidad en la educación básica nacional a través de equipos multidisciplinarios de atención (*Pautas...*, 2000:25). Sin embargo, la operación del Modelo a partir de estas instancias ha sido poco menos que conflictiva.

## **2. Primeros problemas: administración y gestión del Modelo**

En primer lugar hay que resaltar el atraso que hubo entre la firma del acuerdo y la puesta en función del MIE. No fue sino hasta el año 1997 (ya en la administración federal de Ernesto Zedillo, secretario de educación en las etapas más álgidas de negociación del ANMEB en la administración Salinas) que las partes oficial y sindical llegaron al acuerdo sobre las formas operativas del Modelo a partir de la *Conferencia nacional: atención educativa a menores con necesidades educativas especiales* (1997). Es

decir, hay un rezago en la planeación de casi cuatro años, y podría llegar a más en lo que se demoró en hacer el completo proceso de federalización y reajuste administrativo.

A esto habría que añadir una serie de problemas más puntuales identificados por las autoridades educativas en la primera y hasta el momento única evaluación longitudinal que se ha hecho del sistema de EE en el país: el *Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Educación Especial y la Integración Educativa* (PNFEEIE, 2002), durante el sexenio de la alternancia del partido en el poder, encabezado por Vicente Fox. Estos problemas, además, resaltan en las investigaciones que se han hecho sobre la materia en los últimos años.

El primero de ellos tiene que ver con la atención a la demanda, pero que parte de un problema conceptual mayor, pues existen múltiples concepciones de discapacidad o nee atravesadas por interpretaciones que surgen desde la medicina, la psicología y la misma educación. La Organización de las Naciones Unidas estima que al menos el 10% de la población mundial tiene alguna condición de discapacidad sin que sea posible ser concluyente debido a lo anteriormente descrito (*Presencia del tema...*, 2001:13). En nuestro país existen estadísticas que, al ser contrastadas, arrojan datos diferentes entre sí. Justo antes de iniciar formalmente operaciones el MIE, se llevó a cabo el Registro Nacional de Menores con Discapacidad, el cual reconocía que 2 700 000 niños contaban con alguna condición de discapacidad o nee (PNFEEIE, 2002:16), datos que divergen por completo de los encontrados, por ejemplo, en el Censo General de Población y Vivienda del 2000, en donde el total de la población con discapacidad fue de 1 794 634 personas. En el mismo año 2000, la Secretaría de Educación Pública (SEP) reportó que se atendió a 417 654 menores en algún servicio de EE al menos una vez durante el año (Sánchez Escobedo, 2002:220), sin embargo, el dato es de difícil lectura, pues lo que se entiende por discapacidad/nee en el contexto de EE no es equivalente a lo que se entiende en los Censos y otros instrumentos de medición y conteo.

En lo que respecta a infraestructura física, se reconoce un aumento considerable en el número de planteles de EE, sin embargo, están pobremente distribuidos tanto entre los niveles de educación básica como en el territorio nacional. En primer lugar, los servicios de EE están altamente concentrados en la atención a escuelas primarias (32% del total), diluyéndose hasta casi desaparecer en el nivel secundaria, por ejemplo, en donde apenas se concentran el 6% de los servicios (PNFEEIE, 2002:17). Por otro lado, se reconoce que los servicios se concentran en áreas urbanas y que sólo el 42% de los municipios del país cuentan con algún servicio de EE, dejando con esto a la mayoría de los estados de la república (26 en concreto) con una cobertura menor al 14% de los planteles de educación básica (PNFEEIE, 2002:17-18).

Por último hay que hablar de problemas relacionados con los recursos humanos disponibles y en formación. Sobre los disponibles, estos suman 40 543 personas sólo en el área académica (PNFEEIE, 2002:18). En función de la cantidad de alumnos atendidos por año, la proporción indica que hay un profesor por cada 10.3 alumnos, sin embargo, por las características del MIE, y la exigencia cada vez mayor de ejercer un proceso formativo personalizado, la proporción puede llegar a ser especialmente difícil de lidiar en el campo escolar.

En lo que respecta a la formación inicial de recursos humanos para la EE, ésta se reconoce como una modalidad normalista con sus propios lineamientos curriculares desde la década de los 40's, sin embargo no es sino hasta que se dieron las grandes reformas a la educación normal de los años 80's que se estructura formalmente el modelo formativo, sin embargo este no se volvió a revisar sino hasta después de la firma de ANMEB, y en algunos casos, mucho tiempo después, como en el estado de Jalisco, en donde la currícula de la Escuela Normal Superior de Especialidades no cambió sino hasta el año 2004 (Sánchez Escobedo, 2002:260; *Programa Estatal de Educación*, 2002:79-80).

Esto ha generado que la inmensa mayoría del personal laborando en este momento en EE haya sido formado en un modelo de atención anterior al de Integración: tal vez uno basado en currículas alternas como en el modelo de escuelas por condición de discapacidad, o incluso en uno basado en el internamiento. Lo anterior también implica una sustitución generacional inexistente: los profesionales de la EE formados en los 80's están aún lejos de llegar a la edad de jubilación, y no se han generado nuevas plazas para la incorporación de personal formado bajo las premisas del MIE. El problema, pues, se antoja mayor.

### **3. Los alcances de la Integración**

Sin embargo no son estos problemas los más apremiantes de la operación del MIE. Tendría que reflexionarse acerca del alcance de los objetivos que se ha propuesto esta práctica educativa en el ordenamiento social en el que está inserto. Lo anterior es relevante pues el MIE se propone como uno de sus objetivos principales cambiar las percepciones en torno a la discapacidad que se despliegan cotidianamente en los actos de comunicación y significación de las identidades sociales y que no son otra cosa más que juicios de verdad reificados en la práctica consuetudinaria (García Cedillo, 2000:16).

El cambio se propone en tres niveles básicos: *conceptual*, en donde los actores involucrados en el proceso de la integración “abran su panorama” hacia una comprensión más holística y totalizadora

de las opciones pedagógicas a su disposición; *académico*, al establecerse nuevas rutas de operación hacia una pedagogía integradora; y *ético*, “al incrementar los valores y propósitos que respeten la diferencia” y que impacten de manera profunda y significativa ya no sólo en las prácticas escolares, sino en la vida cotidiana en sociedad (García Cedillo, 2000:17).

Aquí el punto es: ¿hasta qué punto se han logrado erradicar con la presencia en el panorama educativo nacional del Modelo de Integración Educativa? La cuestión es importante, porque finalmente se asume como meta misma del MIE este cambio cultural tan profundo, que no se quedará sólo en las aulas, sino que encontrará resonancia en los hogares y demás ámbitos de la sociedad.

Desafortunadamente, la respuesta se perfila como un no rotundo. ¿Por qué? Porque prevalecen una serie de discursos y afirmaciones enraizadas en la historia, y que se han venido a consolidar como reglas no escritas de la sociedad. Los adjetivos y expresiones de ayer y hoy imputables a las personas con discapacidad siguen siendo los mismos, utilizados de manera extensiva en el discurso cotidiano para referirse a ésta: la eterna dicotomía entre el bien y el mal, la virtud y el pecado. Expresiones como “es una prueba de Dios”, “es tu cruz”, “algo habrás hecho mal para mereértelo”, entre otras, son mencionadas con frecuencia increíble a personas con discapacidad y a sus seres queridos, y éstos a su vez internalizan estas visiones de la realidad como algo cierto. La vida cotidiana nos regala muchos casos de estos: en el tianguis, a la salida de la escuela, en la iglesia, con los vecinos. El discurso cotidiano tiene una infinidad de maneras de manifestarse.

Hay que recordar que el discurso se compone de una parte construida desde el sentido común, “común” porque finalmente se construye de manera conjunta en toda la sociedad y se constituye como un acervo de conocimientos disponible para todos a manera de representaciones simbólicas y sociales. Sin embargo, el sentido común, como menciona Islas Azaïs, “no es sino una reiteración de asociaciones y supuestos que no se discuten, que pasan por ser ‘los hechos’, la forma en que las cosas siempre han sido” (Islas Azaïs, 2005:23). Finalmente, el conocimiento de sentido común es una asidera de la cual se agarra toda la sociedad para justificar su accionar y su modo de nombrar y dirigirse hacia ciertos conceptos que componen su trayecto vital (Abric, 1997:9 y 13).

Así, es muy poco probable encontrar una difusión masiva de una forma alternativa de dirigirse a las personas con discapacidad sin caer en estos supuestos teóricos. El mismo García Cedillo menciona que la cuestión no se centra en un cambio de los términos (cuestión que, finalmente, se da con una movilidad más o menos fluida), sino que “es necesario modificar los valores subyacentes a esas

expresiones” (García Cedillo, 2000:46). Este mismo habla de la necesidad de hablar de la “condición de discapacidad”, no del “discapacitado”, que aunque hacen referencia a *casi* la misma cuestión, la primera sólo habla de la restricción o ausencia de condiciones para llevar a cabo una tarea de manera normal (como lo establece, por ejemplo, el concepto médico de discapacidad), mientras la segunda trabaja como un término discapacitador y estigmatizante, al resaltar la situación particular del individuo.

#### 4. ¿Hacia un nuevo fracaso en Educación Especial?

El balance a más de diez años de existencia del MIE aun no se termina de hacer, y muchas de sus facetas no se han evaluado aun. La situación es complicada cuando, con el inicio de la gestión presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, se ha anunciado que no hay intenciones de elaborar un nuevo programa para Educación Especial y que se continuará con el *Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Educación Especial y la Integración Educativa*. El primer problema de esta situación es que el Programa fue pensado únicamente para operar durante el sexenio de Vicente Fox Quesada. Esto no habla más que de una falta de cumplimiento en los compromisos y metas que el Programa se plantea para alcanzar niveles de calidad en la educación de las personas con discapacidad y nee.

¿Qué fue lo que pasó para que esta reforma tan esperada por todos en el ámbito educativo fracasara? Viñao (2006:49-53) señala una serie de pasos para el fracaso se pueden imputar al MIE y a EE durante estos años de aplicación y que pueden condensarse en un sencillo catálogo:

- Ausencia o escasez de recursos financieros. Esto se hace presente en la medida que no se crean nuevos espacios físicos y puestos de trabajo para el Modelo y sus necesidades, sin contar con que lo anterior se desprende de un problema sistémico mayor: la cantidad del Producto Interno Bruto destinada a educación es considerablemente reducida.
- Cambios y vaivenes políticos. La reforma educativa del ANMEB se dio como parte de un proceso de búsqueda de legitimidad y que fue atravesado por una fuerte crisis económica (1994-1995) y la inestabilidad política resultante. Luego, su operación supuso una serie de acuerdos con las partes sindicales que retrasaron su puesta en marcha. Hoy en día, un gobierno decide alargar los alcances de un programa que se asumió para un solo sexenio.
- Diagnósticos y planeaciones erróneas. El caso más claro de esto es el de la formación de profesionales de la EE: los ajustes se dan *ex post facto*, y las reformas curriculares no toman forma hasta mucho tiempo después en que se instauran las nuevas prácticas educativas.

- Resistencias gremiales. Ya se ha mencionado aquí el peso que tuvo en las negociaciones el SNTE (al punto que éste llegó a condicionar su firma en el ANMEB a cambio de la concesión de ciertos beneficios al gremio y legitimidad política a la cúpula dirigente), sin contar además que cuando fue necesario echar a andar el MIE, se tuvo que dar una conferencia nacional...tres años después de la firma del ANMEB.
- Presentismo. A más de 15 años del Acuerdo para la Modernización y más de 10 para la entrada en vigor de Integración Educativa, ningún presidente o secretario de educación se ha preocupado por dar una evaluación contundente y significativa del estado que guardan ambas cuestiones. Antes bien, ¡se dedican a hacer anuncios de que se viene otra reforma en la forma del modelo de educación inclusiva!

El que Integración Educativa no alcance sus objetivos de cambio cultural en las formas y en el fondo no es sino un síntoma más del deterioro del sistema educativo, político y económico de nuestra nación. ¿Quiénes son las personas con discapacidad? ¿Dónde están? ¿Cuántos son? ¿Quién se encarga de su educación? Los datos son difusos y poco claros.

Integración Educativa como modelo pedagógico institucional está destinado a morir. El proceso ya se deja ver con mucha claridad: paulatinamente, la atención se irá dirigiendo a otros modelos, al mismo tiempo que el “vigente” sigue funcionando. Posteriormente, empieza la agonía que deriva en coma. El comatoso modelo seguirá respirando, indiscutiblemente, y compartirá tiempos y espacios con el nuevo. Sin embargo, será inoperante. Tarde o temprano, cuando la opinión pública menos se dé cuenta, el MIE expirará, cuando las últimas instancias y los últimos empleados de mantenerlas funcionando sean recategorizados, reorientados o lo que sea. Así, una generación de profesores, especialistas, personas con discapacidad, padres y madres y demás involucrados, apreciarán de nueva cuenta la burla infausta de la política y sus formas. La entrada de un nuevo modelo significará, velada pero contundentemente, la negación y la condena en muy buena medida del anterior, y por lo tanto, de su gente.

## **Bibliografía**

- ABRIC, Jean Claude (dir.) (1997), *Pratiques sociales et représentations*. Presses Universitaires de France. Francia.
- *Asesoría a Distancia. Documento de trabajo del Departamento de Educación Especial Jalisco. No. 2.* (1990). Departamento de Educación Especial Jalisco. México.
- *Conferencia Nacional Atención Educativa a Menores con Necesidades Educativas Especiales. Documento Base* (1997). Secretaría de Educación Pública-Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio de la Educación. México.

- GARCÍA CEDILLO, Ismael et. al. (2000), *La integración educativa en el aula regular. Principios, finalidades y estrategias*. Secretaría de Educación Pública. México.
- ISLAS AZAÏS, Héctor (2005), *Lenguaje y discriminación*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. México.
- *Ley General de Educación* (1993). Secretaría de Educación Pública. México.
- ORNELAS, Carlos (1995), *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- *Pautas técnico operativas para los servicios de Educación Especial* (200). Secretaría de Educación Jalisco. México.
- *Presencia del tema de discapacidad en la información estadística* (2001). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.
- *Programa Estatal de Educación 2002-2007* (2002). Secretaría de Educación Jalisco. México.
- *Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y la Integración Educativa* (2002). Secretaría de Educación Pública. México.
- SÁNCHEZ ESCOBEDO, Pedro (coord.) (2002), *La investigación educativa en México 1992-2002*. Tomo 4: "Aprendizaje y Desarrollo". Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México.
- VIÑAO, Antonio (2006), "El éxito o fracaso de las reformas educativas: condicionantes, limitaciones, posibilidades", en José Gimeno Sacristán (comp.), *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*. M