



## EDUCACIÓN INCLUSIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS

ALAN GARTNER (\*)  
DOROTHY KERZNER LIPSKY (\*)

*La razón fundamental para una educación de calidad de los estudiantes en un ámbito integrado se basa, no sólo en la legislación o la pedagogía sino, también, en los valores...<sup>1</sup>*

**RESUMEN.** Este artículo analiza la legislación educativa en Estados Unidos, desde los orígenes de la Educación Especial hasta la actual orientación y apoyo a la educación inclusiva. En la primera parte del mismo, se analiza la evolución, controversias, nuevas normativas y debates políticos, vinculados a la Ley 94-142 de 1975. Esta Ley se utiliza como hilo conductor para plantear los grandes debates e hitos que han jalonado la respuesta a la diversidad en EEUU. En la segunda parte se concreta y desciende desde el marco legal, hasta el práctico, analizándose el desarrollo de la educación inclusiva en el Estado y ciudad de Nueva York. El artículo finaliza con una reflexión sobre las lecciones aprendidas del análisis anterior.

**ABSTRACT.** This article examines the educational legislation in the United States, from the beginning of Special needs education to the orientation and support given nowadays to inclusive education. The first part focuses on the evolution, controversies, new rules and political debates related to the 94-142 Act published in 1975. This law is used as a device to present the most important debates being used as an answer to diversity in the United States. The second part goes from the legal framework to the practice by analysing inclusive education in New York City as an illustration. The article ends with a reflection about the lessons learnt from the previous analysis.

### INTRODUCCIÓN

Para nosotros es importante que en un monográfico de investigación publicado en la revista del Ministerio de Educación de España se permita al lector conocer

nuestra posición privilegiada: es decir, al tiempo que la educación inclusiva cumple con las leyes de los Estados Unidos y satisface los estándares de calidad de una pedagogía adecuada para todos, su aplicación cuida los valores de oportunidad,

---

(\*) Alan Gartner es profesor y Co-director del Centro Nacional de Reestructuración Educativa e Inclusión (NCERI), en la Graduate School y el University Center de la City University de Nueva York. Dorothy Kerzner Lipsky es Directora del NCERI.

(1) LIPSKY, D. K.; GARTNER A.: *Beyond separate education: Quality education for all*. Baltimore, MD, Paul H. Brookes Publishing Co., 1989, p. 389.

integración y equidad que defendemos para esta sociedad.

Aunque estos han sido nuestros valores<sup>2</sup> desde hace tiempo, no son únicamente nuestros<sup>3</sup>, ni son ajenos a la historia de la educación inclusiva en los Estados Unidos<sup>4</sup>. Tal como lo documenta Gilhool<sup>5</sup>, hay un hilo conductor entre los casos implicados en la búsqueda de igualdad en la educación para las personas negras (Brown, v. Board of Education, 1954) y los esfuerzos de personas con discapacidad y sus familias en la búsqueda de una aceptación completa por parte de la sociedad americana, inicialmente planteada en términos de escolaridad. Irónicamente, el comité que se oponía a las reivindicaciones de las personas negras fue quien mejor señaló este problema.

Creo que si prevaleciera la propuesta de los defensores de la Catorceava Enmienda (a la Constitución Americana), no dudaría de que su interpretación podría abarcar tanto a los indios como a los negros. Si esta propuesta prevaleciera, soy incapaz de entender el hecho de que un Estado pudiera en el futuro tener algún derecho para segregarse... sobre la base del sexo o sobre la

base de la edad o sobre la base de la capacidad mental<sup>6</sup>.

En las décadas que siguieron a la decisión en Brown, se aplicó la Catorceava Enmienda en cuestiones de discriminación basadas en género, edad y, finalmente, discapacidad. Aunque retrospectivamente el hilo conductor es claro, esto sucedió unos veinte años antes de que en los Estados Unidos la ley empezara un proceso que culmina hoy con el apoyo a una educación inclusiva<sup>7</sup>.

## LA LEY FEDERAL Y SU APLICACIÓN

### LEY 94-142<sup>8</sup>

Con anterioridad a la aprobación de la ley federal, Ley 94-142 de 1975, a algunos estudiantes con discapacidad se les facilitaron servicios para estudiantes con discapacidad. La educación pública especial comenzó en los Estados Unidos en 1823 con el establecimiento, en Kentucky, de una escuela estatal para niños sordos. En 1852, Massachusetts aprobó la primera ley nacio-

(2) En 1987 escribimos un artículo, publicado en *Exceptional Children*, titulado: «Capable of achievement and worthy of respect: Education for the handicapped as if they were full-fledged human beings».

(3) Ver, por ejemplo, ARMSTRONG, F.; BARTON, L. (Eds.): *Disability, Human rights, and education: Cross-cultural perspectives*. Buckingham, UK, Open University Press, 1999; CHRISTENSEN, C.; RIZVI, F. (Eds): *Disability and the dilemmas of education and justice*. Buckingham, UK, Open University Press, 1996; MINOW, M.: *Making all the difference: Inclusion, Exclusion, and American Law*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1990; y SLEE, R. (Ed.): *Is there a desk with my name on it? The politics of integration*. London, The Falmer Press, 1993.

(4) Del mismo modo, el mundo se ha hecho eco de estos valores y creencias, tal como se expresó en *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*, adoptado en 1994 por representantes de 92 gobiernos y 25 organizaciones internacionales. Vinculando los valores expresados con la educación, la Declaración afirma: «Las escuelas ordinarias con [una] orientación inclusiva son los medios más efectivos para combatir las actitudes discriminatorias, creando comunidades de acogida, construyendo una sociedad inclusiva y consiguiendo educación para todos...». Más aún, sostiene que «Las escuelas inclusivas aportan los medios más efectivos para establecer la solidaridad entre los niños con necesidades especiales y sus compañeros».

(5) GILHOOL, T. K., en LIPSKY; GARTNER: op. cit., 1989, pp. 243-254.

(6) Citado en *Ibid.*, p.243.

(7) Anótese que el término «educación inclusiva» no aparece en la ley estatal o federal. Utilizaremos este término para describir programas en los que los estudiantes con discapacidades son educados junto con sus compañeros no discapacitados, con las ayudas necesarias.

(8) Nota de la traductora: P. L. (Ley); Ley Pública.

nal de educación obligatoria<sup>9</sup>, que explícitamente permitía la exclusión de niños con hándicap de la educación obligatoria. La educación de la escuela pública para niños con discapacidad comenzó en la Commonwealth en 1869, cuando se estableció en Boston una escuela de niños con problemas auditivos. En 1896, se estableció en Providence, Rhode Island, una clase separada para alumnos con retraso mental.

Aunque con miras limitadas, a mitad del siglo XX, cada estado (y la mayor parte de los distritos escolares<sup>10</sup>) tenía algunos servicios para estudiantes con discapacidad. En 1965, el Congreso aprobó la emblemática Ley de Educación Elemental y Secundaria (Ley 89-10), la primera legislación federal que facilitaba ayuda general para las escuelas públicas<sup>11</sup>. Al año siguiente, el Congreso añadió un nuevo título a la Ley 89-10. El Título VI disponía un programa para ayudar a los Estados a educar a los estudiantes con discapacidad y a establecer una Oficina de Educación para el Minusválido (BEH), en la entonces Oficina de Educación de los Estados Unidos. En 1970, se sustituyó el Título VI por el Acta de Educación del Minusválido (EHA, Ley 91-230), que continuaba la línea establecida por la nueva Oficina y un programa de becas estatal, y añadía ayuda para equipamiento, construcción de escuelas, preparación de personal, así como programas de investigación y prácticas.

A principios de los años setenta, en el congreso, los esfuerzos para ampliar la

EHA fallaron, al menos en parte, debido a la falta de tiempo para que sus iniciativas mostraran resultados. Sin embargo, algunos progresos a lo largo del país forzaron la ayuda del Congreso. Los procesos legales en dos lugares distintos del país —*Pennsylvania Association of Retarded Citizens (PARC) contra Pensilvania* (1972) y *Mills contra Board of Education of Washington, DC* (1972)— establecieron el derecho de los niños con discapacidad a una educación pública gratuita. En el proceso de Pensilvania, el acuerdo de consenso no sólo estipulaba que a los niños con discapacidad no se les podía denegar la admisión en la escuela y que las escuelas no podían cambiar su ubicación sin el debido proceso legal, también expresaba una preferencia por la integración frente a las situaciones restrictivas<sup>12</sup>.

En 1972, la legislación de Massachusetts facilitó el derecho de los estudiantes con discapacidad a una educación pública, y pronto otros Estados adoptaron medidas similares. El acceso a los servicios gubernamentales para personas con discapacidad fue garantizado en la Sección 504 del Acta de Rehabilitación de 1973 (Ley 92-112). La movilización de la comunidad discapacitada para forzar la publicación de las regulaciones para llevar a cabo la Sección 504 añadió ímpetu a la batalla de escolarización<sup>13</sup>.

En 1974, se presentaron en el Congreso propuestas para dar alguna uniformidad al desarrollo dentro del país y aliviar a los Estados federales de la carga fiscal que suponía la educación de estudiantes con

---

(9) A diferencia de otros países, en los Estados Unidos la educación no es una responsabilidad del gobierno nacional, sino de cada estado.

(10) Excepto Hawai, que es un distrito escolar independiente, cada estado tiene dos o más distritos escolares.

(11) La ley rompió con la tradicional responsabilidad estatal en la educación con su interés por las necesidades especiales de los niños pobres y pertenecientes a minorías raciales.

(12) Esta postura fue sugerida por el consejo de demandantes, Thomas K. Gilhool. Ver, Gilhool, T. K. op. cit.

(13) SCORCH, R. K.: *From good will to civil rights: Transforming federal disability policy*. Philadelphia, Temple University Press, 1984.

discapacidad. En el Congreso, el debate se centró en algunos términos de la ley propuesta. Este debate incluyó las siguientes cuestiones:

- *¿A qué estudiantes se debía ampliar la garantía federal de una «educación pública gratuita apropiada»?* Este tema se refería a si los estudiantes con dificultades graves y profundas podían beneficiarse de una educación y, por lo tanto, debía hacerse extensiva la garantía de la educación pública. Aunque dentro del sector profesional de la educación especial muchos propusieron limitar esa garantía en la creencia de que algunos estudiantes estaban tan limitados que no eran capaces de beneficiarse de los servicios educativos, el Congreso estuvo en desacuerdo y extendió la garantía y el derecho a una educación pública y gratuita a todos los estudiantes con discapacidad.
- *La naturaleza de los programas ofrecidos.* En este caso, el tema era hasta dónde debían abarcar los servicios educativos ofrecidos. El Congreso estipuló amplios servicios, tanto directamente en actividades educativas como en aquellas que apoyaban la educación (e.g., «servicios relacionados»).
- *Hasta qué punto los estudiantes con discapacidad iban a ser atendidos junto con compañeros sin discapacidad.* Con los contendientes ampliamente distribuidos a lo largo de la línea continua que va desde los defensores de servicios separados hasta los demandantes de programas integrados, el Congreso adoptó lo que se conoció como el estándar LRE (Entorno Menos Restringido); es

decir, que, hasta el límite de lo posible, los estudiantes con discapacidad serían educados con sus compañeros no discapacitados.

- *El equilibrio entre el papel de los Estados y los distritos escolares locales.* Mientras que algunos distritos escolares, especialmente en las grandes ciudades, preferían una relación directa entre el gobierno federal y sus distritos, el Congreso eligió convertir a los Estados en entidades llave, responsabilizándoles y gestionando la financiación a través de ellos<sup>14</sup>.
- *El nivel de financiación y los criterios.* La disputa se centró en el nivel y las bases de la ayuda que el Gobierno Federal podía disponer. Inicialmente los Estados recibirían el 40% del incremento del coste que suponía la educación de los alumnos con discapacidad<sup>15</sup>. Finalmente, con objeto de incentivar a los Estados a buscar y atender a niños con discapacidad, la financiación se basó en el número de estudiantes atendidos.

Con la resolución de estos (y otros) temas, se aprobó la Ley 94-142, *The Education for All*<sup>16</sup> *Handicapped Children Act*. El 23 de agosto de 1975, el presidente Gerald Ford firmó el acta de la Ley después de criticarla debido a que: su coste era alto; creaba falsas expectativas entre los defensores de la educación inclusiva; e implicaba la intrusión del gobierno federal en el papel de los Estados y los municipios.

#### APLICACIÓN DE LA LEY 94-142

En la misma década de la aprobación de la ley, ésta fue aplicada en cada uno de los Estados y se atendió a la mayoría de los

---

(14) La ley tenía una disposición única por la que los estados podían elegir participar bajo el amparo de la ley. Si así lo hacían, podían recibir financiación federal extra. No fue hasta tres años después de que la ley fuera aprobada cuando el último de los estados, Nuevo México, optó por participar.

(15) De hecho, a pesar de la disposición, el Congreso nunca se ha apropiado de más de un 15%.

(16) Esta palabra en el título enfatiza la decisión del congreso sobre el primer punto del debate, anteriormente expuesta.

estudiantes con discapacidad. En la siguiente década (i.e., desde mediados de los años ochenta hasta mediados de los noventa), continuó el incremento sustancial del número de estudiantes atendidos —que pasó de 4,1 millones en el año escolar 1987-88 a 5,2 millones en el año escolar 1996-97. Hubo, sin embargo, crecientes dudas sobre los modelos de atención.

Tal como escribió uno de los autores de la ley,

El Congreso estaba interesado en la normalización de los servicios para niños discapacitados, en la creencia de que la presencia de discapacidad no necesariamente requería separación y expulsión de la clase ordinaria, del entorno del vecindario de la escuela, o de las lecciones<sup>17</sup>.

No obstante, a medida que la ley se aplicaba, la mayoría de los estudiantes con discapacidad fue atendida en clases separadas de educación especial y, a menudo, en escuelas fuera del vecindario. A mediados de los años ochenta, la preocupación por esta separación —o segregación, como algunos dijeron más delicadamente— se unió a la preocupación por los resultados de la educación especial separada.

La *Iniciativa Federal para la Educación Ordinaria* (REI), propuesta en 1985, fue una respuesta a esta creciente preocupación acerca de la efectividad de los programas de educación especial separada. Madeleine Wiil, Subsecretaria del Departamento

de Educación de los Estados Unidos, solicitó a los educadores generales y especiales que compartieran la responsabilidad de los estudiantes con problemas de aprendizaje. Aunque limitada a estudiantes con dificultades leves, la REI, sin embargo, causó conmoción<sup>18</sup>. Muchos educadores especiales, en gran medida ignorados por el resto de la comunidad educativa, se pusieron a la defensiva y negaron la necesidad de cambio, argumentando que la educación general nunca tendría voluntad ni sería capaz de atender a los estudiantes con discapacidad<sup>19</sup>. Sin embargo, como primer reto al sistema de educación especial separada, la REI sirvió para «romper el hielo» dentro del propio gobierno federal y, de ese modo, facilitó una oportunidad de cambio.

En el mismo período, investigadores y profesionales se responsabilizaron del cambio. Stainback y Stainback solicitaron la «unión» de la educación general y especial<sup>20</sup>; Bilklen pidió una «educación general y especial integrada»<sup>21</sup>; Gartner y Lipsky solicitaron ir «más allá de la educación especial» hacia un «modelo rediseñado»<sup>22</sup>; y Taylor señaló que el concepto de «entorno menos restrictivo» legitimaba entornos restrictivos<sup>23</sup>.

Nisbet resumía estos conceptos de reforma:

Estas iniciativas se originan a partir de esfuerzos previos de reforma de la generalización e integración en su apreciación de la necesidad de una reforma estructural

(17) WALKER, L.: «Procedural rights in the wrong system», en GARTNER, A.; JOE, T. (Eds.): *Images of the disabled/Disabling Images*. New York, Praeger, 1987, p. 99.

(18) Ver, por ejemplo, LLOYD, J. W.; SINGH, N. N.; REPP, A. C. (Eds.): *The Regular Education Initiative: Alternative perspectives on concepts, issues and models*. Sycamore, IL, Sycamore Publishing Company, 1991.

(19) Ver, por ejemplo, FUCHS, D.; FUCHS, L.: «Framing the REI debate: Abolitionists versus conservationists», en LLOYD; SINGH; REPP: loc. cit.

(20) STAINBACK, W.; STAINBACK, S.: «A rationale for the merger of general and special education», en *Exceptional Children*, 51, (1984), pp. 102-112.

(21) BIKLEN, D. (Ed.): *The complete school: Integrating special and general education*. New York, Teachers College Press.

(22) GARTNER, A.; LIPSKY, D.K.: «Beyond separate education: Quality education for all students», en *Harvard Education Review*, 37 (4), (1987), pp. 267-295.

(23) TAYLOR, S. J.: «Caught in the continuum: A critical analysis of the principle of least restrictive environment», en *Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps*, 13 (1), (1988), pp. 41-53.

más amplia. Estas iniciativas, más que añadir un nuevo servicio (como un Espacio de Recursos); crear un nuevo especialista (como un profesor de consulta); o identificar una nueva categoría de discapacidad (como el Problema del Déficit de Atención), desafiaban asunciones subyacentes sobre el aprendizaje de los estudiantes y la relación establecida entre la educación general y la especial. Llegaron a ser los precursores de un movimiento que sugería que, en vez de separar siempre a los estudiantes sobre las bases de la discapacidad, todos los estudiantes, por derecho, deberían ser incluidos, desde el comienzo de sus vidas escolares, en las oportunidades y responsabilidades de la escolarización pública. La inclusión requiere una reestructuración de las asunciones y de la organización de la educación pública en este país<sup>24</sup>.

### **LAS ENMIENDAS DE 1997 A LA IDEA<sup>25</sup>**

En su deliberación, a mediados de los años noventa, en relación a la nueva aprobación de IDEA, el Congreso se enfrentó a dos temas fundamentales. Estos eran:

- Los resultados insuficientes de muchos estudiantes «en» educación especial<sup>26</sup> y
- el reconocimiento del florecimiento creciente de un sistema dual, la educación general y la especial.

Mientras que algunos defensores de la educación inclusiva temían que el Congreso debilitara la ordenanza de la LRE, que había formado parte de la ley desde 1975,

el Congreso aprobó la Ley 105-17 («Las enmiendas a IDEA de 1997»), que reforzaba esta ordenanza. Sus autores la consideraron como un borrador para el cambio y la denominaron IDEA, Acta de Expansión del Desarrollo y la Inclusión<sup>27</sup>.

En su análisis de la nueva ley, la Fundación para la Defensa y la Educación de los Derechos de la Discapacidad (DREDF) proclamó que las cláusulas del nuevo acta

No tienen en cuenta que la educación especial contiene modificaciones y servicios que, si es necesario, deben ser facilitados al niño a través de la jornada escolar en el aula de educación ordinaria, en vez de en un lugar específico al que el niño va para recibir educación especial (un aula especial o un día de clase especial) separado del programa de educación general del niño<sup>28</sup>.

En su discusión de las enmiendas a la IDEA de 1997, la NCERI identificó diez aspectos que apoyaban un enfoque inclusivo en la educación de estudiantes con discapacidad.

- *Expectativas elevadas en el currículum de educación general.* El discurso de la sección de «Decisiones»<sup>29</sup> de la ley establece que la educación de estudiantes con discapacidad puede ser más efectiva si: «se tienen expectativas altas para los estudiantes y se asegura su éxito en el currículum general...»; (si se asegura) «que la educación especial puede llegar a ser un servicio para este tipo de

---

(24) NISBET, J.: «Education reform: Summary and recommendations», en *The national reform agenda and people with mental retardation: Putting people first*. Washington, DC, Presidnet's Commission on Mental Retardation, 1995, p. 159.

(25) La ley de 1975, PL 94-142, volvió a aprobarse varias veces, sin cambios fundamentales en sus dictámenes. En los años ochenta, la ley fue rebautizada como: *Acta de Educación de Individuos con Discapacidades (IDEA)*.

(26) Una serie de estudios promovidos por el Congreso, bajo la rúbrica de «National Transition Longitudinal Studies», así como los informes anuales del Departamento de Educación al Congreso demostraron tales limitaciones.

(27) GARTNER, A.; LIPSKY, D. K.: «La reaprobación de IDEA de 1997», en *NCERI Bulletin*, primavera (1998).

(28) *Individuals with Disabilities Education Act Amendments of 1997: Summary of changes*. Washington, DC, Disability Rights Education and Defense Fund, Inc., 1987.

(29) A menudo, el Congreso incluye una sección de «Decisiones» en la legislación general, que presenta los temas tal como el Congreso los entiende y facilita una perspectiva del marco en el que la ley dictamina.

niños, más que un lugar al que se les envíe...» y «si se incentiva el enfoque de escuela global».

- *La consideración de factores distintos a la discapacidad.* En el proceso para determinar si un niño tiene una discapacidad y si necesita un servicio de educación especial (i.e. el proceso de evaluación), las escuelas deben tener en consideración *factores distintos de la discapacidad* que pudieran estar afectando al rendimiento del estudiante. Un niño puede no ser identificado como un estudiante con discapacidad si el factor determinante para tal designación es la carencia o inadecuación de la enseñanza en lectura o matemáticas. En otras palabras, los estudiantes pueden no ser clasificados como discapacitados si la causa es el fallo de la escuela.
- *Educador general en el Grupo IEP.* El Grupo IEP (i.e., aquellas personas comprometidas en el desarrollo del programa de los servicios de educación especial al estudiante<sup>30</sup>) debe incluir un profesor de educación general. Su participación consiste en introducir en el proceso de desarrollo el programa individual del estudiante (IEP o Programa de Educación Individualizada), hasta cierto punto común al currículum de educación general, y que (ver «El currículum de educación general como norma») va a ser la base del programa del estudiante.
- *La decisión de excluir a un estudiante del programa general de educación debe estar justificada.* Un sistema escolar debe justificar la deci-

sión de que un niño no participe con niños no discapacitados en actividades académicas, extracurriculares y no académicas. En otras palabras, la ubicación en el entorno de la educación general ha de ser tomada como norma, y la exclusión debe ser justificada específicamente, actividad por actividad y área de conocimiento por área de conocimiento.

- *El currículum de educación general como norma.* Los estudiantes de educación especial han de seguir el currículum de educación general<sup>31</sup>, no un currículum separado de educación especial. Esta exigencia ha de cumplirse con independencia de la ubicación; es decir, sin tener en cuenta el entorno en el que el estudiante es educado, se espera que el contenido sea el del currículum de educación general. En esta «Nota de Interpretación», los Estados del gobierno federal establecen que, con independencia de la naturaleza y gravedad de la discapacidad del niño y el entorno en el que es educado, la IEP debe explicar hasta que punto el estudiante va a verse envuelto en el currículum de educación general.
- *Se deben establecer los objetivos de rendimiento.* Los estados (y a través de ellos los distritos escolares locales) deben establecer los objetivos de rendimiento de los estudiantes con discapacidad, que deben ser coherentes con aquellos establecidos para todos los niños (i.e., no discapacitados) en ese estado. Más aún, el estado debe desarrollar indicadores para evaluar el progreso del estu-

---

(30) La exigencia de la ley federal es que el grupo sea multidisciplinario. La composición de los miembros varía de un estado a otro. En Nueva York, por ejemplo, el Grupo incluye un psicólogo de escuela, un asistente social, y un evaluador educativo. Los padres del niño forman parte del Grupo ya que éste delibera sobre el estudiante.

(31) El currículum de educación general se define como ese currículum que el estado prescribe para los estudiantes en general.

diente. Los estudiantes con discapacidad deben estar incluidos en las evaluaciones del estado y de las áreas de distrito sobre el progreso de los estudiantes con las modificaciones y adaptaciones individuales necesarias<sup>32</sup>. Los resultados de esas evaluaciones han de hacerse públicos.

- *Los fondos de IDEA pueden ser utilizados en beneficio de todos los estudiantes.* Los distritos escolares pueden utilizar los fondos de IDEA para diseñar, ejecutar y evaluar los planes de mejora de la escuela; y en beneficio de estudiantes con y sin discapacidad. (Ver el punto siguiente, para dotaciones dirigidas al desarrollo profesional del personal de educación general y especial). Esta disposición —que revocó aquella que limitaba la utilización de los fondos de IDEA a los servicios destinados a estudiantes con discapacidades— establece, en beneficio de todos los estudiantes, las bases económicas para un *sistema unitario* enriquecido, tanto de educación general como especial.
- *Fondos para la formación del profesorado de educación general.* Los fondos de formación para el profesorado pueden ser utilizados para ayudar al desarrollo profesional de educadores generales que proporcionen servicios a los estudiantes con discapacidad. Esta disposición completa el marco de inclusión, ya que los estudiantes con discapacidad van a tener acceso efectivo al currículum de educación general; se supone que van a ser atendidos en un aula de ordinaria; la evaluación del progreso del estudiante va a realizarse teniendo en cuenta el domi-

nio del currículum de educación general; y los fondos van a ser accesibles para la ayuda a la educación de todos los estudiantes. De ahí que se permita el acceso a actividades de desarrollo profesional al personal de educación general que atiende a estudiantes con discapacidad.

- *Derechos mejorados de los padres.* Los padres participarán en las decisiones relacionadas con las posibilidades de elegir y la ubicación de sus hijos. Aún más, la ley dispone que los padres de niños con discapacidad sean informados del progreso de sus hijos, por lo menos tan a menudo como los padres de estudiantes no discapacitados. La utilización del criterio de que los informes sean muy afines a aquellos de los estudiantes no discapacitados es también otro modo de decir que habrá un sistema unitario.
- *Financiación para una ubicación neutral.* En su revisión de la aplicación de la ley, el Congreso encontró que la mayoría de los Estados tenían formulas de financiación para ayudar a los distritos locales que incentivaban la ubicación de estudiantes en entornos más restrictivos en vez de menos restrictivos. Para corregir este hecho, el Acta dispone que todos los Estados desarrollen una fórmula de financiación de «ubicación neutral». Y, en el ámbito nacional, a medida que los fondos de IDEA aumentan, tal como ha sucedido cada año desde 1997, los criterios de asignación a las escuelas en el ámbito individual dejan de ser una recompensa a la identificación de los estudiantes —tal como había ocurrido desde 1975— para convertirse

---

(32) Para esos pocos estudiantes para los que tal participación se considere inapropiada, el estado debe desarrollar evaluaciones alternativas, cuyos resultados han de ser incluidos en los informes del distrito y del estado.

en una recompensa basada en el número total de alumnos que asisten a la escuela. De nuevo, esta disposición enfatiza «el criterio de escuela global» de las enmiendas de IDEA.

Juntas, estas disposiciones transforman la ley que contempla la educación de estudiantes con discapacidad en otra que enfatiza los procesos de participación para centrarse en la inclusión y los resultados. Estos requisitos expresan que:

- Lo que mide el aprendizaje de los estudiantes con discapacidad es su dominio del currículum de educación general;
- El currículum se aprende mejor en un entorno de educación normal;
- Se modificarán los procedimientos de evaluación para garantizar que el niño aprenda (i.e., la discapacidad no impide la evaluación del aprendizaje);
- Los distritos (y las escuelas) son responsables del aprendizaje de los estudiantes con discapacidad.

Aproximadamente dos años después de la aprobación de la Ley 105-17, el Departamento de Educación tramitó las «Estipulaciones Finales» que establecían la aplicación de la ley. En el sumario de «temas importantes», se abordaban en primer lugar aquellos temas de interés prioritario:

El objetivo de IDEA es mejorar la enseñanza y el aprendizaje, con un interés especial en la IEP como instrumento fundamental para mejorar la participación y el progreso del niño en el currículum general<sup>33</sup>.

## APLICACIÓN DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA: LAS ESCUELAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE NUEVA YORK

Una vez aplicada la ley, nos centramos en los temas de la educación inclusiva. Para ello, examinamos el esfuerzo de las escuelas públicas en la ciudad de Nueva York. Esta elección no significa que la ciudad de Nueva York sea típica o representativa, que no lo es. Más bien, se debe a que las escuelas públicas de la ciudad de Nueva York constituyen el sistema escolar más grande de la nación y a que, entre los sistemas escolares urbanos, es el que ha avanzado más en el diseño de programas de educación inclusiva.

En la ciudad de Nueva York, en 1905 –incluso antes de la consolidación de los entonces sistemas escolares separados en un único sistema de escuelas públicas–, se estableció una escuela sin internado para alumnos con frecuentes índices de absentismo, delincuentes y niños «incorregibles». Parte de la lógica de esta escuela era que sacar a esos estudiantes de la escuela habitual beneficiaría a aquellos que permanecieran en ella<sup>34</sup>. Este modelo de escuelas especiales para ciertos niños (i.e., discapacitados o «especiales»), justificado tanto por su propio beneficio como por el del resto de los estudiantes, continuó existiendo a medida que los programas se desarrollaban. En 1975, cuando se aprobó la Ley 94-142, más de treinta mil estudiantes fueron atendidos en programas de «educación especial», bien en escuelas separadas o en clases separadas. De hecho, a principios de los setenta, se estableció una sofisticada estructura de programas separados, que basaba su organización en las dificultades de los estudiantes.

La aprobación de la Ley 94-142 enfrentó a las escuelas públicas de Nueva York a dos retos: En primer lugar, localizar e

(33) *Federal Register*, 12 de marzo, 1999.

(34) TROPEA, J. L.: «Structuring risks: The making of urban school order», en WOLLONS R. (Ed.): *Children at risk in America: History, Concepts and Public policy*. Albany, State University of New York, 1993, pp. 58-90.

identificar estudiantes con discapacidad –atendidos en programas gestionados por organizaciones de padres (e.g., United Cerebral Palsy y la Association for the Help of Retarded Children)– o aún no identificados y que no recibían ayuda; y, en segundo lugar, desarrollar y aplicar los servicios educativos ya extendidos.

En 1978, cuando la aplicación inicial de la Ley 94-142 estaba en marcha, un nuevo «rector» de escuela<sup>35</sup>, Frank J. Macchiarola, tomó posesión del cargo. Macchiarola se enfrentó a una serie de retos, cuyas soluciones modelaron el progreso de la educación para estudiantes con discapacidad en el siguiente cuarto de siglo.

- Aunque el número de estudiantes con discapacidad creció rápidamente, los defensores de la educación inclusiva retaron al sistema escolar a atender a aquellos que todavía no eran atendidos; y afrontar lo prematuro de los procesos de evaluación y ubicación, y el trato discriminatorio de estudiantes de minorías y con un dominio limitado del inglés (LEP). Se entablaron litigios (José P. contra Ambach) contra las escuelas de la ciudad y el departamento de educación del estado por su actitud descuidada. Y estos continúan hoy en día, con demandas de abogados que tienen algo que decir en la mayor parte de los problemas que rodean a la educación de estudiantes con discapacidad.
- Un esfuerzo previo de reforma, «*The Bronx Regional Office*», –centrado

en la organización de los servicios y el personal, y que se basaba en las categorías de dificultad del estudiante– se transformó en un enfoque «inter-categorial» de los servicios al estudiante.

- Con el objeto de informar de la nueva ley (Ley 94-142) y para abordar temas relacionados con el expediente y la evaluación, así como con la ubicación de estudiantes de minorías y con LEP, se puso en práctica un programa de entrenamiento, el *Lora Decree Program*, para todo el personal del sistema escolar público –alrededor de sesenta mil personas. El efecto del programa, más allá de sus resultados inmediatos, fue un reconocimiento por parte de todo el sistema de la importancia de estos temas; y, además, la creación de una estructura de personal preparado.
- En diversas comunidades de los distritos escolares<sup>36</sup>, se inició un programa que favorecía la inclusión, el *Adaptive learning Environments Model (ALEM)*<sup>37</sup>. El programa ALEM establecía servicios educativos para estudiantes con discapacidad –y otras dificultades leves– en las aulas de educación general. Además de los beneficios directos para los estudiantes implicados, la aplicación del programa ALEM desafió algunas de las rígidas normas impuestas por las regulaciones del Departamento de Educación del Estado –que separaban la educación general y especial–, al tiempo que demostraba

---

(35) Este es el título, comparable al título de «director» en otros sistemas escolares, utilizado para el director de las escuelas públicas de Nueva York.

(36) Por la ley de Descentralización del Estado, además de la ley de gestión centralizada de División de Escuelas Superiores de Educación Especial, las escuelas públicas de Nueva York constituían treinta y dos comunidades de distritos escolares, responsables de la educación de estudiantes no discapacitados, de los grados K hasta el 8 o 9, cada uno con su propio director y un comité de escuela elegido.

(37) Ver WANG, M. C.: «Adaptive instruction: An alternative for accommodating student diversity through the curriculum.», en LIPSKY D.K.; GARTNER, A.: *Beyond separate education: Quality education for all*. Baltimore, Paul H. Brookes Publishing Co., 1989, pp. 99-120.

sobre el terreno que un programa integrado era factible y beneficioso.

- Se animaba a la comunidad de los distritos escolares a que tomara responsabilidades a la hora de atender a los estudiantes con discapacidad, y sustituyera algunos programas de gestión centralizada. Este esfuerzo introdujo el concepto de que los servicios de educación especial estaban integrados organizativa y administrativamente en las actividades de la comunidad de los distritos escolares e, igualmente, en la educación general.

Con estos esfuerzos en marcha, en los quince años siguientes al «receptorado» de Macchiarola, el número de estudiantes incluidos en programas de educación especial aumentó con pocos cambios en el concepto global o el diseño.

La respuesta de las escuelas públicas de Nueva York a las decisiones incorporadas en las enmiendas de 1997 a la IDEA, antes analizadas, no fue un hecho aislado. El contexto inicial fue provocado por factores comunes a otros sistemas escolares urbanos, entre otros:

- Un sistema de servicios de educación especial ampliamente separado del resto del sistema escolar;
- el descubrimiento de que el sistema no era efectivo para un gran porcentaje de estudiantes de educación especial, y era caro para la población;
- y la persistencia de la separación, basada en la raza y la lengua del estudiante.

Otros factores se dieron exclusivamente en las escuelas públicas de Nueva York:

- El informe de un grupo de trabajo de la alcaldía, que ponía de manifiesto los datos acerca de la falta de efectividad, los costes y la separación, y presionaba al sistema hacia el cambio;

- la presión continua por parte de los demandantes en el proceso abierto de José P.;
- el fracaso del esfuerzo del anterior «receptor» para reestructurar el sistema;
- la oposición expresada por el sindicato de profesores a que los estudiantes de educación especial fueran atendidos en las aulas de educación general;
- y la experiencia positiva de unas pocas comunidades de distritos escolares que habían aplicado la «Iniciativa del Entorno Menos Restringido».

En respuesta a este conjunto de temas, en 1998, el rector Rudolph Crew elaboró su «Agenda para la Reforma de la Educación Especial». Ésta identificaba ocho grupos de temas que requerían ser abordados:

- El excesivo número de estudiantes recomendados para los servicios de educación especial.
- las referencias/ubicaciones desproporcionadas e inapropiadas de estudiantes de minorías o con un dominio limitado del inglés;
- la ausencia de servicios de ayuda a la educación general, que impedía las estrategias de prevención/intervención;
- la existencia de estudiantes segregados sistemáticamente en aulas de educación especial;
- la necesidad de facilitar programas de educación de calidad a los estudiantes de educación especial, a través de una línea de servicios;
- el interés por la adaptación, con poca atención a los logros del estudiante;
- un uso excesivo de los servicios «suplementarios», que interrumpen la jornada escolar del estudiante;
- y una disponibilidad insuficiente de los programas/servicios bilingües y ESL.

La visión del «rector» de la educación especial incorporó los siguientes temas:

- El fortalecimiento de la educación general;
- el interés por la prevención y la intervención;
- la educación de los estudiantes en un Entorno Menos Restringido;
- y la disminución del énfasis en el etiquetado por categorías, unida a un incremento de la importancia de los servicios.

Durante los años escolares 1998-2000, hubo cambios significativos en la organización, así como una intensa actividad de planificación y desarrollo. Todo ello condujo a la adopción, por parte del Comité de Educación<sup>38</sup>, del documento político<sup>39</sup> «*Special Education Services as Part of a Unified Service Delivery System: The Continuum of Services for Students with Disabilities*» el 21 de Junio de 2000. Las características de este «Nuevo Continuum» pueden entenderse mejor cuando se comparan con el continuum anterior (o «antiguo»).

#### **CONTINUUM ANTIGUO**

- Comienza con los programas y servicios de educación especial.
- Confía en un sistema de etiquetado y ubicación de estudiantes según la categoría de discapacidad.
- Se centra en los programas auto-restringidos de educación especial segregada.
- Determina la ubicación por categoría de discapacidad, a menudo fuera

del distrito o la zona escolar del domicilio del estudiante.

#### **CONTINUUM NUEVO**

- Comienza con estrategias para mantener a los estudiantes en la educación general (e.g., actividades de prevención/intervención).
- Motiva la creación de entornos escolares que incluyan una gama de servicios que aborden las necesidades de los estudiantes que muestran dificultades en áreas tales como la lectura, el lenguaje y el comportamiento, antes de recomendarlos para la educación especial.
- Enfatiza el apoyo especial que requiere cada estudiante en particular e implica servicios de educación especial no categoriales.
- Apoya el desarrollo y la aplicación de una gama de modelos innovadores. Estos modelos aumentan, con ayuda educativa especial, las oportunidades para los estudiantes con discapacidad en las aulas de educación general.
- Promueve el acceso al currículum de educación general e incluye entornos de educación especial separados cuando el entorno no es apropiado para el estudiante.
- Determina los servicios por medio de las necesidades específicas de cada estudiante, enfatizando en la aplicación del servicio en el entorno del domicilio.

---

(38) Las escuelas públicas de la ciudad de Nueva York están dirigidas por un Comité de Educación de siete miembros elegidos.

(39) En la legislación inicial de 1975, y desde entonces, la ley exigía que los estados, y a continuación los distritos de escuelas locales, adoptaran una línea (o un menú) de servicios para estudiantes con discapacidades, que debía incorporar las exigencias de la legislación federal.

«*A Focus on the School: Getting Started*»<sup>40</sup>, que proporcionó a las escuelas la orientación en la aplicación de el «Nuevo Continuum», señalaba que ésta requería:

- que las escuelas respeten a todos los estudiantes y les apoyen para alcanzar niveles altos;
- que las escuelas tengan Equipos de Personal Docente operativos y diseñados para utilizar todos los recursos de la escuela de un modo que facilite la existencia de servicios de educación no especial para ayudar a los estudiantes;
- que, hasta el límite pertinente, los estudiantes con discapacidad, asistan con sus compañeros de la misma edad a la escuela a la que asistirían si no estuvieran discapacitados;
- que la primera consideración para los estudiantes con discapacidad es recibir servicios en un aula de educación general y con las ayudas necesarias para que estos sean satisfactorios;
- que los profesores que atienden a estudiantes con discapacidad reciban la ayuda necesaria para enseñar a todos los estudiantes;
- que los recursos necesarios para ayudar al estudiante con discapacidad estén en función del niño;
- que se dé a los padres la oportunidad participar de forma significativa en la educación de sus hijos;
- que la toma de decisiones respecto a los estudiantes con discapacidades la realice el equipo de IEP –que incluye un educador general– en el ámbito de la escuela;

- y que la asignación del presupuesto se realice, con flexibilidad y concreción, en la fase de elaboración.

El NCERI desarrolló una guía para la aplicación del «Nuevo Continuum» basada en la escuela. Esta guía, que fue utilizada en su programa de entrenamiento, identificaba las siguientes etapas:

- Elaborar una declaración de los objetivos de la escuela en el contexto de las prioridades del distrito.
- Informar a los padres y a la comunidad del «Nuevo Continuum».
- Establecer un grupo de planificación escolar.
- Proceder a una auto-evaluación escolar, que aborde temas tales como: por qué los estudiantes han sido recomendados para servicios de educación especial; el diseño y el personal actual de los servicios de educación especial; las prácticas/políticas de educación general que ayudan/inhíben un entorno escolar inclusivo; la identificación de qué estudiantes se beneficiarían de los servicios de educación especial administrados en las aulas de educación general con necesidad de ayuda; y las necesidades de desarrollo profesional del equipo profesional.
- Desarrollar un plan escolar.
- Establecer un proceso de evaluación de resultados<sup>41</sup>.

En septiembre 2001, al inicio del curso escolar, un análisis del progreso en la aplicación del «Nuevo Continuum» indicaba lo siguiente:

- Se había desarrollado un plan global, que se había extendido amplia-

---

(40) «Centrándose en la Escuela: El comienzo».

(41) Los detalles de este diseño, que son aplicables a los esfuerzos de cualquier distrito escolar, así como otras características de la práctica de una perspectiva de «escuela global» para la «inclusión», se encuentran en un vídeo y manual anexos, GARTNER, A.; LIPSKY D.K.: *Inclusion: A service, not a place*. Port Chester, NY, National Professional Resources, 2001.

mente y era el tema de mayor interés en todo el sistema escolar.

- A pesar del hecho de que el «Nuevo Continuum» implicaba un cambio radical e incomodaba mucho el desarrollo de la práctica tradicional, las reacciones adversas fueron generalmente limitadas, aunque el entusiasmo variaba dependiendo del distrito.
- Había tenido lugar un desarrollo profesional amplio. En algunos distritos era considerable, mientras que en otros era limitado.
- Los planes escolares, que tenían que desarrollarse para abril del 2001, no se terminaron en la cuarta parte de las mil cien escuelas y había variaciones en cuanto a su nivel y calidad.
- La agenda de actividades establecida en «*Getting Started*» había sido olvidada.
- Las dificultades para llegar a un acuerdo sobre el presupuesto entre el sistema escolar y el ayuntamiento, y el reducido presupuesto estatal habían puesto en peligro la financiación necesaria.

#### LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE NUEVA YORK

Las escuelas públicas de la ciudad de Nueva York son un sistema especial, que atiende a 1,1 millones de estudiantes, de los cuales se ha recomendado a más de 160.000 para servicios de educación especial. A excepción de dieciséis mil de esos estudiantes —que están a cargo de una unidad organizativa separada—, todos son atendidos a través de los distritos de la comunidad escolar y la División de la Escuela Superior. Y, a pesar de este balance de hechos, hay «lecciones» que aprender de la experiencia de la ciudad de Nueva York, ya que pueden ser de interés para otros distritos escolares.

La primera «lección» es que es necesario conocer el entorno y, entonces, confeccionar el programa de cambio para ese contexto:

- ¿Qué se ha intentado y por qué no ha funcionado?
- ¿Quiénes son los participantes clave y cuáles son sus intereses? ¿A favor y en contra de qué están?

Durante el proceso, el liderazgo es la clave. En definitiva, el proceso debe implicar a los líderes formales del sistema, al comité escolar y al director. Sin embargo, en el transcurso de su desarrollo y puesta en práctica, la cuestión del liderazgo puede sobrevenir a muchos niveles, tanto en la administración central, como en la comunidad de distritos escolares o en las propias escuelas.

El propio proceso de desarrollo es importante:

- ¿Quién necesita ser informado, en qué orden y detalle, y por quién? Un aspecto de esto último es el protocolo entre instituciones, aunque las cuestiones de estrategia son más importantes.
- Las etapas de la aplicación actual, que tendrán su consecuencia en actividades futuras y más complejas. Tal es el caso, por ejemplo, la característica de la Iniciativa LRE, que permitió que un número limitado de escuelas y profesores, cada uno de ellos llamados a participar, votaran acerca de si querían participar para desarrollar la última aplicación de la ley con efectos retroactivos.
- El ritmo del cambio. Avances demasiado pequeños son el mejor medio para prolongar el proceso de aplicación y arruinan el ritmo.

Quizá la «lección» más significativa es reconocer que el cambio no es una aventura de suma cero. Es decir, los beneficios no deben ser para un grupo a costa del otro. El

sistema unificado de aplicación del servicio, requerido por el «Nuevo Continuum», ha de beneficiar a todos los estudiantes, tanto de educación general como especial, y mejorar el nivel profesional de todos los adultos. La mejoría de unos a expensas de otros, no sólo es moralmente inaceptable, sino que es probable que conduzca a un fracaso de la estrategia. De forma crecien-

te, los datos de evaluación de los distritos escolares y de los Estados en todo el país garantizan que, bien aplicados, los programas de educación inclusiva benefician a todos, estudiantes discapacitados y no discapacitados, académica, conductual y socialmente<sup>42</sup>.

(Traducción: Lola Salinas).

---

(42) El estudio más extenso sobre los efectos de los programas de educación inclusiva es de MCGREGOR, G.; VOGELBERG R.T.: *Inclusive schooling practices: Pedagogical and research foundations. A synthesis of the literature that informs best practices about inclusive schooling*. Baltimore, Paul H. Brookes Publishing Co., 1998. Un estudio de las consecuencias para estudiantes no discapacitados, basado en datos del estado de Washington, es STAUB, D.; PECK, C. A.: «What are the outcomes for nondisabled students?», en *Educational Leadership*, (1995). Un informe más reciente sobre resultados, aunque para otro grupo de estudiantes, es REA, P. J.; McLAUGHLIN, V. L.; WALTHER-THOMAS C.: «Outcomes for students with Learning Disabilities in inclusive and pullout programs», en *Exceptional Children*, 69 (2), (2002), pp. 203-225.