



DEFINICIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LAS NECESIDADES DEL ALUMNADO

INFORME DE POLÍTICAS

La labor de la Agencia Europea para las necesidades educativas especiales y la inclusión educativa (en lo sucesivo, «la Agencia») apoya la creación de sistemas de educación inclusiva para garantizar el derecho de **todos** los alumnos a disfrutar de oportunidades educativas inclusivas y equitativas (**Agencia Europea, 2016**).

En la labor de la Agencia se reconoce que cada alumno tiene su propia experiencia de discriminación o barreras al aprendizaje. Los esfuerzos de la Agencia tienen como finalidad considerar todos los aspectos que puedan marginar al alumnado y aumentar su riesgo de exclusión (**Agencia Europea, 2021a**).

En consonancia con ese compromiso, la actividad **Definiciones legales en relación con los alumnos vulnerables a la exclusión** se ha centrado en recopilar y analizar la información sobre las definiciones legales y las descripciones que se emplean en los países miembros de la Agencia. Se prestó especial atención a las definiciones legales y las descripciones que reflejan una visión amplia de la educación inclusiva para **todo el alumnado**.

Más concretamente, la actividad analizó de qué forma los países miembros de la Agencia definen legalmente y describen las necesidades del alumnado considerándolos como grupos de **alumnos con necesidades especiales** o **alumnos vulnerables a la exclusión**. También tuvo en cuenta el modo en que la **legislación de lucha contra la discriminación** y la **legislación en materia de educación inclusiva** definen o describen las necesidades del alumnado, y examinó el concepto de **interseccionalidad**.

Se recopilaron pruebas en 35 países miembros de la Agencia.

Para obtener más información, véase el informe completo *Legislative Definitions around Learners' Needs: A snapshot of European country approaches [Definiciones legales en relación con las necesidades del alumnado: una instantánea de los enfoques nacionales en Europa]* (**Agencia Europea, 2022a**) y el **área web de la actividad**.

Distintos enfoques para atender las necesidades del alumnado en los sistemas de educación inclusiva

Desde la creación de la Agencia en 1996, se han producido cambios conceptuales importantes en la manera en que los países conciben las políticas y las prioridades de la educación inclusiva (**Agencia Europea, 2022b**). En el seno de los países europeos, el debate sobre la creación de sistemas educativos que sean equitativos para todo el alumnado ha pasado de la «**integración**» (acceso a la educación ordinaria de los alumnos con necesidades educativas especiales) y la «**inclusión**» (más centrado en las «oportunidades de aprendizaje» para todo el alumnado), a la interpretación actual más amplia de la **educación inclusiva** como una educación equitativa y de alta calidad para todo el alumnado (ibíd.).

El paso de un enfoque basado en categorías —sustentando en un modelo médico en el marco de la educación especial— a una concepción más normativa, centrada en los derechos de todo el alumnado con independencia de sus circunstancias, exige un cambio en la cultura y en la manera de concebir la educación. En un sistema educativo que pretende ser equitativo para todo el alumnado, es preciso cambiar el foco de atención de las categorías de alumnos y el apoyo individual (**enfoque basado en categorías**) a aumentar la capacidad de los centros educativos para atender las diversas necesidades de todo el alumnado (**enfoque basado en derechos**) (ibíd.).

Los avances realizados en la manera de concebir la educación inclusiva como enfoque hacia una educación de alta calidad para **todo el alumnado** (**Agencia Europea, 2021b**) han dado lugar al debate sobre la necesidad de identificar las necesidades del alumnado sin usar etiquetas (sobre todo, etiquetas basadas en modelos médicos o en carencias). En la actualidad, todos los países afrontan el problema de formular sus legislaciones y políticas con el claro propósito de garantizar la plena participación y la mejora del rendimiento de todo el alumnado, evitando al mismo tiempo poner etiquetas al alumnado de manera individual o a grupos de alumnos. El dilema de utilizar o no distintas etiquetas se hace patente en los documentos legislativos y políticos de los países, en sus estrategias y planes de aplicación, así como en las actividades de supervisión y recopilación de datos.

En la presente actividad, el término «**necesidades del alumnado**» se entiende como una forma de destacar un requisito de servicio educativo o servicio de apoyo sin aplicar ninguna etiqueta basada en un factor externo que de alguna manera describa o tenga impacto en un alumno o en un grupo de alumnos. El enfoque **ideal** sería que los países utilizasen el término «necesidades del alumnado», ya que no está basado en categorías y es conforme con la posición de la Agencia sobre los sistemas de educación inclusiva (**Agencia Europea, 2022c**).

La **realidad** —tal como refleja el análisis de las definiciones legales o las descripciones que emplean los países en sus políticas sobre las necesidades del alumnado— indica claramente que los documentos legislativos y políticos describen las necesidades del alumnado poniendo menos énfasis en los requisitos de los alumnos para acceder a los servicios educativos y de apoyo, y más énfasis en las etiquetas generadas externamente que identifican grupos de características de los alumnos. En la presente actividad se utilizan los términos «**categorías de grupos de alumnos**» y «**grupos de alumnos**». Se refieren a los grupos de alumnos identificados a través del análisis realizado en la actividad.

En el siguiente resumen de resultados se indica el número de países a los que se aplica la información, de un total de 35.

Definiciones legales o descripciones empleadas en las políticas dirigidas a alumnos con necesidades especiales

En las políticas y las legislaciones relativas a los alumnos con necesidades especiales, la mayoría de los países (32) utiliza la etiqueta de **alumnos con discapacidad, necesidades especiales y dificultades de aprendizaje**. Algunos países hablan de **dificultades socioemocionales** (14), **minorías nacionales y diversidad cultural** (8) o **entornos socioeconómicamente desfavorecidos** (7). Solo algunos países incluyen categorías que engloban a alumnos que son **migrantes, refugiados y recién llegados** (5), tienen **problemas asociados a la edad** (4), han **experimentado crisis o traumas** (2), han **abandonado la educación** (2), muestran un **comportamiento delictivo** (2) o **viven en zonas remotas, rurales o desfavorecidas** (1).

En la mayoría de los países, la legislación y las políticas en materia de necesidades especiales adoptan un enfoque basado en categorías, sustentado en un modelo médico, para etiquetar las necesidades del alumnado.

Definiciones legales o descripciones empleadas en las políticas dirigidas a alumnos vulnerables a la exclusión

En la legislación y las políticas relativas a los alumnos vulnerables a la exclusión, la mayoría de los países utilizan las etiquetas de **alumnos con discapacidad, necesidades especiales y dificultades de aprendizaje** (24) o **entorno socioeconómicamente desfavorecido** (23). Algunos países hablan de **minorías nacionales y diversidad cultural** (16), **migrantes, refugiados y recién llegados** (16) o **abandono de la educación** (9). Solo algunos países incluyen etiquetas relacionadas con **experimentar crisis o traumas** (6), **problemas asociados a la edad** (4), **adicción y consumo de drogas** (4), **vivir en zonas remotas, rurales o desfavorecidas** (4) o **dificultades socioemocionales** (4).

Si bien estas se presentan como categorías claras de las necesidades del alumnado, la Agencia reconoce que, a nivel individual, es muy probable que estos distintos grupos se solapen.

El enfoque basado en categorías para etiquetar grupos de alumnos vulnerables a la exclusión es igual de frecuente que el enfoque basado en derechos, que se centra en las circunstancias de los alumnos con entornos socioeconómicamente desfavorecidos. Esto pone de manifiesto que los países utilizan enfoques basados en categorías (grupos), aunque hay un alejamiento del modelo exclusivamente médico (etiquetas relativas a las discapacidades y las necesidades educativas especiales) a la hora de considerar a los alumnos vulnerables a la exclusión.

Legislación de lucha contra la discriminación

La legislación de lucha contra la discriminación en los países miembros de la Agencia se centra principalmente en los alumnos con **discapacidad, necesidades especiales y dificultades de aprendizaje** (22), **las minorías nacionales y la diversidad cultural** (20), así como en **el género, la identidad de género, las personas LGBTIQ+ (lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer) o las cuestiones relacionadas con el género** (16).

Solo algunos países proporcionaron datos relativos a la legislación de lucha contra la discriminación, aunque la mayoría ya tienen en vigor este tipo de legislación. Todos los países miembros de la Agencia han ratificado el Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). La mayoría de los países miembros han firmado el Protocolo Facultativo de la CDPD, por el que se establece un mecanismo de denuncia individual para quienes estiman que se les han negado los derechos que garantiza la CDPD.

En todos los países miembros de la Agencia se han implantado políticas y legislaciones de lucha contra la discriminación, lo cual nos permite suponer que en general todos los países están comprometidos con un enfoque basado en derechos. No queda claro en qué medida se tiene en cuenta la legislación de lucha contra la discriminación en el ámbito de la educación.

Legislación o políticas en materia de educación inclusiva

Una auto-evaluación realizada por los países miembros de la Agencia indica que las definiciones legales o descripciones que se emplean en las políticas en materia de educación inclusiva se distribuyen casi por igual entre las dirigidas a **grupos de alumnos específicos, a todo el alumnado** o bien **tanto a grupos de alumnos específicos como a todo el alumnado**.

El análisis realizado a la terminología de las pruebas aportadas revela que 18 países incluyen terminología relativa a la educación inclusiva —como **todo el alumnado, igualdad de oportunidades o diversidad**— en las definiciones legales o las descripciones empleadas en las políticas.

Solo algunos países (12) mencionan a grupos de alumnos específicos en las definiciones legales o descripciones empleadas en las políticas de educación inclusiva. Entre los que sí lo hacen, los términos más mencionados son **alumnos con discapacidad, necesidades especiales y dificultades de aprendizaje**.

En todos los países y dentro de ellos, las definiciones legales o las descripciones empleadas en las políticas en materia de educación inclusiva incluyen tanto un enfoque basado en categorías como un enfoque basado en derechos. Algunos países no etiquetan a grupos de alumnos específicos en sus definiciones de educación inclusiva.

Legislación o políticas que tienen en cuenta cuestiones relacionadas con la interseccionalidad

La recopilación de datos en este ámbito analizó si la legislación o las políticas mencionan la interseccionalidad en algún momento. Solo seis países declararon que su legislación o sus políticas se refieren a la interseccionalidad. Aunque cinco de los seis países facilitaron detalles y referencias, la información no era suficiente para identificar el enfoque general de ningún país.

Son pocos los países que mencionan la interseccionalidad en su legislación o sus políticas. Esto puede indicar que se trata aún de un concepto relativamente nuevo que se está debatiendo en los distintos países, pero que no se ha plasmado todavía en la legislación o las políticas.

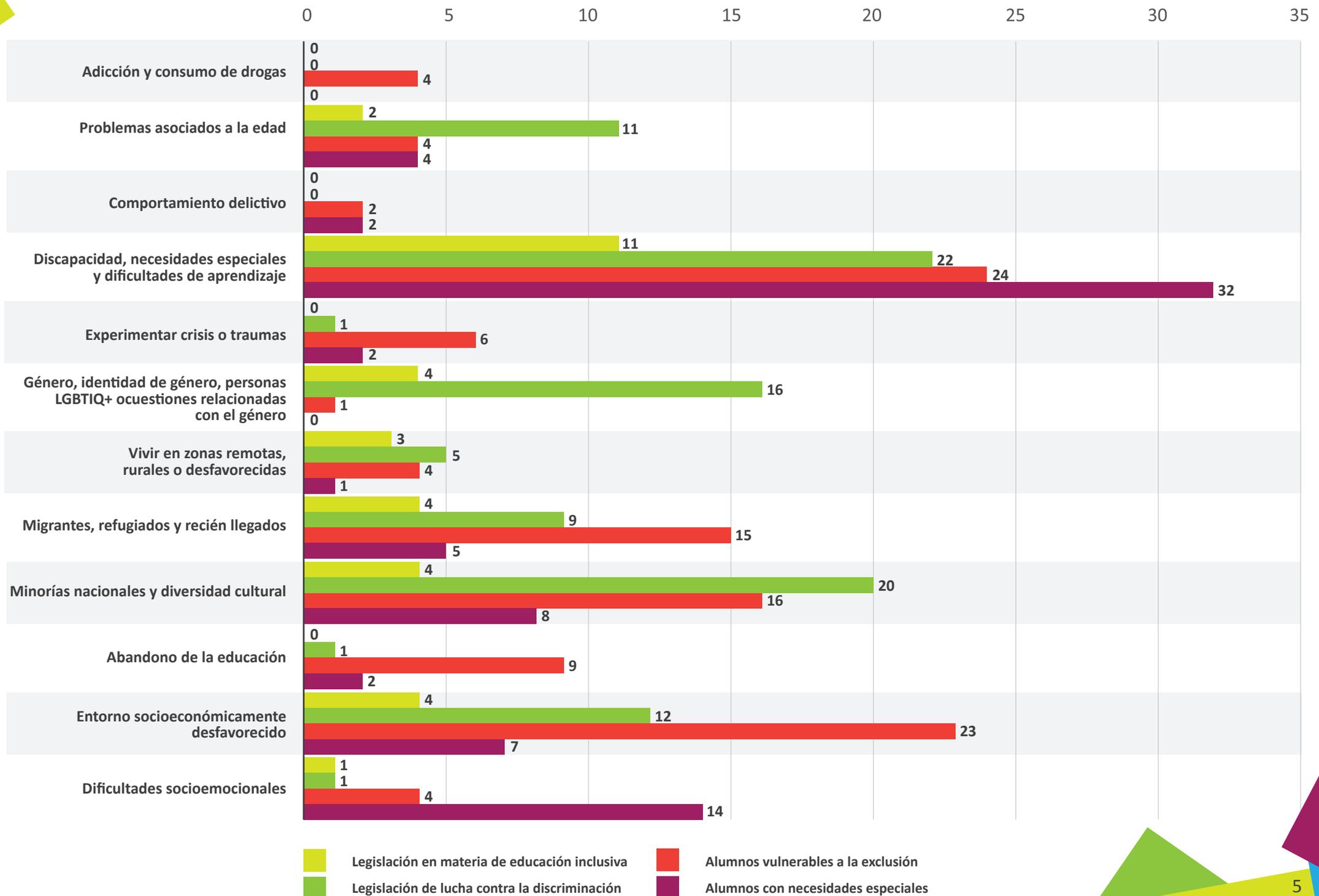
Una instantánea de las definiciones legales o descripciones empleadas en las políticas relativas a las necesidades del alumnado en todos los países europeos

Esta actividad solo ofrece una instantánea de cuál es la situación actual de los países miembros de la Agencia en cuanto a sus enfoques legislativos sobre los grupos de alumnos y los factores de riesgo que pueden afectar a las oportunidades de aprendizaje. Por consiguiente, no es posible comentar cuáles son las «tendencias» sobre los enfoques. Sin embargo, existen algunos puntos en común entre los países que son pertinentes para las futuras actividades de la Agencia con los países miembros.

El siguiente gráfico de barras resume los resultados del análisis presentado anteriormente. Muestra el número de países que han identificado o descrito grupos de alumnos en la legislación o políticas sobre alumnos con necesidades especiales y alumnos vulnerables a la exclusión, así como en la legislación de lucha contra la discriminación y en la legislación o las políticas en materia de educación inclusiva.



Número de países en los que se han identificado o descrito grupos de alumnos en distintos ámbitos de la legislación y las políticas



Mensajes clave

Sobre la base de las conclusiones de la actividad, se han identificado los siguientes mensajes clave en relación con las definiciones legales o las descripciones empleadas en las políticas relativas a las necesidades del alumnado en todos los países europeos:

- La mayoría de los países sigue aplicando un **enfoque basado en categorías** que considera que el alumnado tiene carencias que requieren tomar medidas compensatorias en cuanto a los servicios educativos. Al mismo tiempo, los países están desarrollando la capacidad de sus sistemas educativos para atender y englobar a todo el alumnado.
- Los países se alejan de los enfoques basados en categorías sustentados en modelos médicos para adoptar otros tipos de enfoques basados en categorías que tienen en cuenta factores sociales o circunstanciales más amplios.
- A menudo se interpreta que la educación inclusiva se dirige específicamente a los alumnos con discapacidad o necesidades especiales, en lugar de que atiende a **todo el alumnado**, con sus necesidades diversas e individuales, mediante la identificación y la eliminación de las barreras al aprendizaje. Entre estas podrían incluirse las posibles barreras jurídicas que no abordan la discriminación ni garantizan la plena participación de todo el alumnado, tal como se indica en las convenciones internacionales.
- Centrarse en las necesidades del alumnado en general y no en etiquetar a los grupos de alumnos indicaría un avance hacia un **enfoque basado en derechos**.

Las políticas y las actividades prácticas en materia de educación inclusiva que utilizan etiquetas y terminología vinculadas a las necesidades especiales sustentadas en un enfoque médico, con servicios educativos independientes para los distintos grupos, no se ajustan al enfoque basado en los derechos de los sistemas de educación inclusiva que se centra en las barreras dentro del sistema (**Agencia Europea, 2022b**).

La terminología vinculada a las necesidades educativas especiales que se sustentan en un enfoque médico promueve potencialmente un enfoque basado en categorías para etiquetar al alumnado. La alternativa consiste en centrarse en las características de los sistemas de educación inclusiva que desarrollan la capacidad para garantizar de manera más eficaz que se respetan los derechos de todo el alumnado a la educación inclusiva.

El término «**alumnos vulnerables a la exclusión**» engloba la mayor variedad posible de grupos de alumnos y todos los factores que pueden afectar negativamente a sus oportunidades de aprendizaje. Recoge la visión amplia y el enfoque basado en los derechos de incluir a todo el alumnado en la educación inclusiva.

Utilizar el término «**alumnos vulnerables a la exclusión**» como eje central de todas las actividades con los países miembros de la Agencia contribuirá a elaborar políticas hacia una visión amplia de la inclusión sustentada en un enfoque basado en derechos. Este uso está en consonancia con la posición de la Agencia sobre los sistemas de educación inclusiva.