



## LAS PARADOJAS DE LA MEJORA CONTINUA EN LA EDUCACIÓN ESPECIAL: EL CASO UDEEI

Alejandro Hernandez Canarios  
Secretaría de Educación Pública – UDEEI 368

---

**Área temática:** 13) Educación, desigualdad social e inclusión, trabajo y empleo

**Línea temática:** 2. Educación y estrategias de inclusión a grupos sociales minoritarios y vulnerables

**Tipo de ponencia:** Aportaciones teóricas

---

### **Resumen:**

A partir de la última década del siglo XX, en el contexto internacional surgió una política denominada Inclusión Educativa (UNESCO, 2004); ésta tiene el propósito de que niños y niñas (con o sin discapacidad) que enfrentan Barreras para el Aprendizaje y la Participación Social se involucren cotidianamente en las actividades escolares y aprovechen al máximo las interacciones sociales y de aprendizaje en ellas generadas. Lograr dicho cometido no es tarea fácil. Desde inicios de la década de los 90, en México se han emprendido diferentes reglamentaciones, modelos operativos y estrategias encaminadas al logro sus metas; pero los resultados están lejos de ser los esperados: parece ser que – en la práctica – las decisiones tomadas por las autoridades educativas (aunadas a las condiciones de nuestro Sistema Educativo) han generado un tipo de inclusión más excluyente que incluyente.

En este texto se reflexionará sobre algunas dinámicas de apropiación curricular que he observado entre autoridades educativas, figuras directivas y maestros de Educación Especial en el tránsito de un modelo de atención basado en la Integración educativa (USAER) hacia un planteamiento técnico operativo fundamentado en la Inclusión educativa (UDEEI).

Las dinámicas referidas girarán en torno a 3 *deseos* perseguidos por la política educativa en aras de lograr la educación para todos con calidad y equidad; los *deseos* que se abordarán son la cobertura total, la productividad al alza y el impacto social significativo. Se enuncian de manera retórica para problematizar los riesgos de improvisar y maquinar en la operación de políticas educativas.

**Palabras clave:** Educación Especial, Inclusión Educativa, Apropiación, USAER, UDEEI.

## Introducción

La iniciativa de Educación para Todos como política educativa internacional de la última década del siglo XX (Jomtien – 1990) contribuyó a la expansión de la educación básica; no obstante, tras 10 años de su implementación, aún resultaba evidente la distancia entre lo avanzado y lo que debería haberse logrado en términos de inclusión y equidad educativa.

Ante tal panorámica, en el año 2000 se organizó en Dakar el Foro Mundial sobre Educación: un espacio de diálogo que promovió la evaluación de los avances en la materia, reconoció el desigual desempeño en dichos avances e impulsó un marco de acción para concretar (a más tardar en 2015) 6 objetivos relativos a la inclusión y equidad educativa en países miembros de la UNESCO (DEE, 2010).

En este contexto, la Dirección de Educación Especial (DEE) como unidad administrativa de la Dirección General Operativa de Servicios Educativos (DGOSE) dependiente de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF, ahora AEFCM) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) orquestó en la Ciudad de México una serie de reglamentaciones, modelos operativos y estrategias encaminadas al logro de la Inclusión Educativa.

En este texto presentaré reflexiones sobre cómo dichas reglamentaciones, modelos operativos y estrategias se han ido adoptando (de 2010 a la fecha) por autoridades educativas, figuras directivas, maestras y maestros de educación especial. Específicamente aludiré a dinámicas de apropiación curricular a partir de la transición del modelo de atención de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER) hacia el planteamiento técnico operativo de las Unidades de Educación Especial y Educación Inclusiva (UDEEI).

Dichas dinámicas las agruparé en torno a 3 deseos perseguidos por la política educativa y las autoridades correspondientes para el logro de la educación para todos con equidad y calidad.

Éstos son: 1) La cobertura total; 2) La productividad al alza y, 3) El impacto social significativo.

Menciono tales deseos de manera retórica para problematizar los peligros de pretender que la Inclusión Educativa sea posible operada a través de lógicas empresariales de optimización de recursos, rendición de cuentas numéricas al alza y desmejora de los procesos de atención a la diversidad.

## Desarrollo

### 1. El deseo de la cobertura total a partir de la optimización ineficiente de recursos

Optimizar significa “...obtener el máximo rendimiento o provecho de algo” (RAE, 2005). Se puede optimizar el dinero, los recursos naturales, el tiempo e incluso el rendimiento deportivo de atletas de élite. Para optimizar algo es imprescindible poder controlar las variables causales de los resultados obtenidos.

Se trata de una labor que – en afán de eficientar un producto, proceso o servicio – demanda el gasto y la movilización de recursos intelectuales, económicos y materiales diversos. Optimizar no es hacer más con menos: es potenciar fortaleciendo.

Sin embargo, los entendimientos sobre optimización que tienen las autoridades educativas a cargo de la Educación Especial en la CDMX son diferentes a los aquí señalados. Esto se puede observar al contrastar la estructura organizativa que en 2011 plantearon para las USAER con la estructura que en 2015 presentaron para las UDEEI. En dicha comparación es pertinente prestar atención al número de escuelas que se propone que cada servicio atienda.

Así, conforme al Modelo de Atención de los Servicios de Educación Especial 2011 (MASEE) “... cada USAER atiende cuatro escuelas regulares de educación básica...” (DEE, 2011, pág. 128) y, su estructura organizativa se conforma por un director, un secretario, 4 maestros de apoyo (uno por cada escuela atendida) y un *equipo interdisciplinario* compuesto por 3 figuras educativas: un maestro de comunicación, un psicólogo y un trabajador social.

En contraste, la estructura organizativa de las UDEEI plantea que cada una se conforma por un director, un apoyo administrativo y 7 u 8 maestros especialistas (uno por cada escuela atendida); refiriendo a la letra que – tras adoptar esa estructura – es

[...] importante mencionar que la Dirección de Educación Especial pretende a mediano plazo, fortalecer todas las Unidades con un equipo interdisciplinario conformado por una psicóloga (o), un (a) maestro (a) de comunicación y un (a) trabajador (a) social, quienes tendrán la responsabilidad de profundizar y analiza los aspectos psicológicos, sociales, comunitarios, culturales y lingüísticos (DEE, 2015, pág. 16).

De este modo, con el intercambio del planteamiento técnico operativo 2011 por el 2015, la Dirección de Educación Especial de la CDMX (DEE) pasó de atender 4 escuelas por USAER a encargarse de 7 u 8 escuelas por UDEEI; duplicando así la cantidad de escuelas regulares atendidas por sus servicios.

¿Pero cómo logró la DEE dicho aumento en la cobertura? La estrategia fue simple, pero numéricamente efectiva: disolvió a los equipos interdisciplinarios de las USAER y, a sus integrantes (maestro de comunicación, psicólogo y trabajador social) les cambió la función para poder instalarlos como maestros especialistas a cargo de un preescolar, primaria o secundaria que se sumaría a la creciente estadística de escuelas atendidas.

Se trata de una “optimización ineficiente” de recursos porque parte de la descomposición de un equipo de trabajo consolidado que aportaba conocimiento especializado a la intervención que cada maestro de apoyo brindaba en sus escuelas de adscripción. Es un tipo de *optimización* que pretende << hacer más con menos >> y – en el intento – termina por impulsar un crecimiento descalificado de las UDEEI. Resulta paradójico que desde 2015 la Educación Especial opere sin equipos de especialistas en las escuelas.

## 2. El deseo de productividad al alza para rendir cuentas numéricas

Para la administración de empresas, la rendición de cuentas en un proceso que consiste en socializar (revelar públicamente) los resultados de cierto periodo de trabajo en consonancia con el análisis de los contextos productivos y la toma de decisiones que permitió la movilización de recursos, culminando en dichos resultados. Dicha rendición puede realizarse en diferentes niveles organizativos y en múltiples periodos temporales (Taylor, 1983).

Así, en la dinámica empresarial que, a mi ver, ha sido adoptada por la Dirección de Educación Especial las mejoras tienen que poder medirse, compararse y – ante todo – mostrarse; de hecho, si no se muestran es como si no existieran. Éstas tienen que evidenciarse festivamente para demostrar la *eficacia* de las decisiones tomadas y de la dinámica empresarial misma.

En esta lógica, la rendición de cuentas tiende a sobrevalorarse y a tomar matices que la hacen particularmente ilustrativa en términos de cómo se han ido amalgamando las maltrechas condiciones de la educación mexicana actual con prácticas empresariales y neo-burocráticas que prometen sacarla de su debacle.

Uno de los matices que observo es que la rendición de cuentas en la Educación Especial prioriza los resultados numéricos al alza sobre el reconocimiento y la comprensión de las condiciones en las que las comunidades hacen escuela. En lo que respecta este último matiz presentaré brevemente dos ejemplos de modificaciones normativas que – de manera perspicaz – contribuyeron a la oficialización de los indicadores numéricos como medios autorizados para identificar, analizar y exponer mejoras educativas.

Me refiero a modificaciones que en 2014 y 2016 se realizaron a los apartados de << Personal de Educación especial >> de las Guías Operativas para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México.

En el primer ejemplo notaremos cómo la *Guía operativa 2014* en el párrafo 1 de su numeral 134 norma la desaparición de las USAER, la conformación de las UDEEI y la encomienda institucional de aumentar la asignación de personal de educación especial a las escuelas de educación regular.

134. A partir del presente ciclo escolar, el personal que integra el servicio de CAPEP y de USAER constituyen la Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva (UDEEI), figura técnico pedagógica, conformada por maestros especialistas para la atención de población indígena, migrantes, con discapacidad (física, sensorial, intelectual y mental), con capacidades y aptitudes sobresalientes, talentos específicos, o en otra condición de vulnerabilidad, la cual realizará trabajo directo con los maestros en cuyos grupos se encuentre inscrita la población antes mencionada, con la finalidad de elevar el logro educativo, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos; elaboración de programas y materiales de apoyo didácticos necesarios, además de implementar los ajustes razonables en las escuelas mediante el trabajo de un colectivo interdisciplinario de profesionales coordinados por el Director de la UDEEI. **Se asignará un maestro especialista por cada escuela de educación básica** (SEP, 2014, pág. 62).

En el segundo ejemplo veremos el perfeccionamiento la estrategia para aumentar la rendición de cuentas numéricas de los servicios de Educación Especial. Corresponde a la inclusión de la siguiente sentencia en el párrafo 2 numeral 212 de la *Guía operativa 2016*:

El maestro especialista de la UDEEI definirá su intervención especializada a partir de la evaluación inicial de la población objetivo, con el fin de contemplar en la planeación de su intervención las estrategias, métodos, técnicas, materiales especializados, ajustes razonables y el trabajo con docentes, directivos y orientaciones a padres, madres de familia a partir de la Ruta de Mejora de la escuela y de la propia UDEEI. **La población mínima a atender será de 20 alumnos por maestro especialista, de los cuales será necesario el registro estadístico correspondiente y la sistematización de la intervención** (SEP, 2016, pág. 71).

Con la redacción de estas 3 últimas líneas la DEE se asegura un crecimiento permanente en la población atendida por las UDEEI en las escuelas de educación regular: más dígitos en la cifra de estadística, muchas cuentas que rendir, crecimiento numérico, informes y expedientes de alumnos para evidenciar el impacto institucional y la eficacia del planteamiento operativo adoptado.

Sin embargo, tras el pedimento de atención mínima de 20 alumnos por maestro especialista en cada escuela de educación regular, se esconde una lógica de preconfiguración de espacios para crear otredades; para gestionar la diferencia y para organizar la degradación de los sujetos en contextos escolarizados (McDermott, 1996). Es una medida más relacionada con entendimientos mercantilistas y clientelares sobre la educación especial que con esfuerzos psicopedagógicos por promover una educación inclusiva y con equidad en las escuelas.

Mencionadas dichas situaciones, no es de sorprender que la rendición de cuentas en el ámbito educativo se desvirtúe como proceso formativo (de reflexión, aprendizaje y toma de decisiones) y, se convierta en una encomienda burocrática que – además de resultar de poca utilidad para el cambio de dinámicas escolares – materializa la desconfianza de las autoridades educativas sobre el magisterio.

### 3. El deseo de impacto social a partir de la improvisación y el maquineo de recursos

Como hemos visto en los apartados anteriores, alcanzar el ideal de una *escuela para todos* no sólo requiere del arduo trabajo de las comunidades escolares, sino de la movilización estructural de diversos recursos económicos, legales, políticos, intelectuales y creativos.

En este apartado se reflexionará sobre el tipo de población contemplada como *objetivo de atención* de los 2 últimos modelos operativos sugeridos para la inclusión educativa en México (USAER 2011 y UDEEI 2015, respectivamente); intentando problematizar cómo – en el tránsito de ambos modelos – el concepto de *inclusión educativa* se amplía tanto que llega a ser de difícil operación en las actuales condiciones materiales de las escuelas públicas.

En 2011 la DEE proponía que el quehacer de las USAER podía sintetizarse en promover acciones de asesoría, orientación y acompañamiento psicopedagógico para

[...] garantizar, corresponsablemente con la escuela regular, el derecho de todos los alumnos y las alumnas a recibir una educación de calidad, prestando especial atención a la población con discapacidad y a aquéllos en riesgo de ser excluidos, marginados o de abandonar su proceso de escolarización, por falta de adecuación de los contextos a sus necesidades de aprendizaje (DEE, 2011, pág. 127).

Como se observa, el foco de atención de las USAER está puesto prioritariamente en la atención de 2 poblaciones; una bien definida (alumnos con discapacidad) y, otra imprecisa, pero empíricamente reconocible (alumnos en riesgo de abandonar su proceso de escolarización).

A mi ver, ambas poblaciones podían ser funcionalmente atendidas por los miembros del equipo interdisciplinario de las USAER, pues éstas contaban con un maestro de apoyo, un maestro de comunicación, un psicólogo y un trabajador social. Se trata de personal profesionalmente formado para dar atención a la discapacidad, a los procesos lingüísticos y cognitivos implicados en el aprendizaje y, a las condiciones de los contextos sociales que puedan poner a ciertos alumnos en riesgo de abandonar su proceso de escolarización.

Sin embargo, en 2015 el modelo operativo se modifica y – en afán de ampliar los alcances de la inclusión educativa – la DEE decreta que las UDEEI deben estar “... permanentemente alerta de los alumnos y las alumnas con discapacidad, Capacidades y Aptitudes Sobresalientes (CAS) y/o talentos específicos, indígenas, migrantes, en situación de calle y en situación de enfermedad” (DEE, 2015, pág. 12).

Se refieren ahora 7 grupos poblacionales considerados en situación de vulnerabilidad; grupos en riesgo potencial de no acceder, permanecer o egresar oportunamente de la educación básica. La referencia a dichos grupos podría parecer un intento por explicitar descriptivamente el tipo de alumnos atendibles que en el modelo 2011 quedaban imprecisamente definidos (alumnos en riesgo de abandonar su proceso de escolarización); sin embargo, las implicaciones de tal ampliación poblacional son mucho mayores.

Por un lado, las UDEEI no cuentan con el personal suficiente para dar atención a las 7 poblaciones en prioridad referidas en su Planteamiento Técnico Operativo. Recuérdese que – al 2019 – la Dirección de Educación Especial no ha podido cumplir la promesa de “... fortalecer todas las Unidades con un equipo interdisciplinario conformado por una psicóloga (o), un (a) maestro (a) de comunicación y un (a) trabajador (a) social...” (DEE, 2015, pág. 16).

Por el otro lado, las UDEEI tampoco cuentan con el personal pertinente para la atención de alumnos y alumnas indígenas, migrantes, en situación de calle y en situación de enfermedad. No existe formación exprofesa ni en las Normales ni en la Formación continua docente sobre educación de migrantes y transculturalidad, pedagogía hospitalaria o propuestas de educación para niños y jóvenes en situaciones

de calle. Las instancias educativas correspondientes no socializan recursos conceptuales ni didácticos para el trabajo con dichas poblaciones en las UDEEI.

Paradójicamente, se trata de una *inclusión excluyente* porque aspira a que niños y niñas aprovechen al máximo las oportunidades de aprendizaje que las escuelas generan; pero pretende lograrlo a través de la simplificación, improvisación y el maqueo de los recursos existentes. Se incluye a niños de poblaciones vulneradas en escuelas sobresaturadas, sin equipos interdisciplinarios y con maestros con nula formación especializada sobre estrategias y condiciones de educabilidad de dichas poblaciones.

## Conclusiones

Aludir retóricamente a 3 deseos perseguidos por la política educativa no es sólo un quehacer ocioso y catártico del que aquí escribe; es también un intento de socializar una mirada divergente sobre las dinámicas institucionales en las que los actores educativos de la Educación Especial desarrollan su trabajo.

Es un intento de dilucidar relaciones ambivalentes y complejas entre el binomio << Cantidad vs. Calidad >>. No se trata de antagonizar las metas de cobertura, alza de rendimiento e impacto social; más bien de reconocer que estructuralmente se debe trabajar por la creación de condiciones solidas sobre las cuales se puedan asentar genuinas políticas, prácticas y culturas inclusivas.

Asimismo, es pertinente reconocer los límites de la inclusión, de sus actores y de las instancias educativas mismas; pues pretender que éstas últimas subsanen las históricas condiciones de vulnerabilidad y exclusión social, económica y política de los grupos vulnerados resulta un planteamiento osado e ingenuo. Solventar esa deuda (aún pendiente) es tarea del Estado y del aparato de gobernanza del que dispone; no de un *servicio educativo especializado* que sitúa sus actuaciones en micro-contextos denominados escuelas.

Es truculento el hecho de responsabilizar a las comunidades, escuelas y servicios educativos de la exclusión social que la estructura socioeconómica del país genera sobre ciertos grupos, pues - si dichos grupos son puestos en situación de vulnerabilidad - es por procesos neoliberales de concentración de la riqueza, explotación económica, segregación en la participación política y desigualdad en el acceso a bienes económicos y culturales; no porque la escuela, los docentes o el currículo los ponga en vulnerabilidad (Terigi, 2010).

El fin último de este escrito es tender una invitación al lector a considerar que cuando se apuesta por un tipo de *inclusión educativa* que se mueve a los ritmos de la política educativa, que optimiza ineficientemente sus recursos, que se interesa más en el aumento de cifras que en la comprensión de lo que es hacer escuela y, que desmejora sus formas de atención a la diversidad, sus efectos funcionan en la norma, pero se descomponen en la práctica al revelarse excluyentes por sus características de negligencia y violencia institucional.

## Referencias

- DEE. (2010). *Memorias y actualidad en la Educación Especial de México. Una visión histórica de sus modelos de atención*. México: Dirección de Educación Especial.
- DEE. (2011). *Modelo de Atención de los Servicios de Educación Especial*. México: Secretaría de Educación Pública.
- DEE. (2015). *Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva. Planteamiento Técnico Operativo. Documento de Trabajo*. México: Secretaría de Educación Pública.
- McDermott, R. P. (1996). La adquisición de un niño por una discapacidad de aprendizaje. En S. Chaiklin, & J. Lave, *Estudiar las prácticas. Perspectivas sobre actividad y contexto* (págs. 291 - 330). Buenos Aires: Amorrortu.
- RAE. (2005). *Diccionario Panhispánico de Dudas*. México: Real Academia Española - Asociación de Academias de la Lengua Española.
- SEP. (2014). *Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México. Ciclo escolar 2014 - 2015*. México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (2016). *Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en la Ciudad de México. Ciclo escolar 2016 - 2017*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Taylor, F. W. (1983). *Principios de la administración científica*. México: Herrero Hermanos.
- Terigi, F. (2010). *Trayectorias escolares e inclusión educativa: del enfoque individual al desafío para las políticas educativas. Avances y desafíos en la educación inclusiva de Latinoamérica*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNESCO. (2004). Fundamentación de la Educación Inclusiva. En UNESCO, *Temario abierto sobre Educación Inclusiva*. Santiago: OREALC.