PRINCIPIOS BASICOS

Los principios básicos que sustentan a la educación especial son muy simples. Llevarlos a la práctica puede estar lejos de ser fácil, pero hay un amplio acuerdo respecto a lo que deberían ser. Estos principios pueden formularse de diversas maneras, pudiendo establecerse en términos de tres derechos: el derecho a la educación; el derecho a la igualdad de oportunidades; el derecho a participar en sociedad.

EL DERECHO A LAEDUCACION

El derecho de todos los niños a la educación se encuentra consagrado en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y reiterado en muchos planteamientos de políticas nacionales.

Lamentablemente, millones de niños no tienen acceso a este derecho. Esto no debilita el derecho ni reduce su relevancia: en realidad, contribuye a hacer más urgente toda acción destinada a asegurar la universalidad de su aplicación. Los niños discapacitados constituyen un grupo importante para el cual este derecho aún tiene que ser ganado en términos efectivos. Muchos países -y conductores de políticas educacionales aceptan simultáneamente la Declaración que garantiza la educación para todos y excluyen a los niños con discapacidades del servicio educacional. Lo que es, por decir lo menos, ilógico. O bien se acepta la Declaración con su absoluta simplicidad y se incorporan a la educación a todos los niños con cualquier tipo de discapacidad o se modifica la Declaración remendándola para que satisfaga las exigencias de las prácticas vigentes.

Es importante tener presente que el derecho a la educación constituye un derecho humano fundamental, algo que cada persona posee en virtud del hecho de ser un ser humano. En otras palabras, no es dependiente de consideraciones laborales o económicas. Desde luego, la educación otorga en general, a las personas una mayor competencia para el empleo y puede mejorar su capacidad para contribuir al bienestar económico de la comunidad, pero ninguna de estas es la razón por la cual tiene derecho a la educación.

En una época en la cual el gasto público se observa incesantemente dirigido por las fuerzas del mercado y prevalecen las visiones instrumentales de la educación,

resulta fácil perder de vista la naturaleza inherente del derecho a la educación, lo que es particularmente significativo en lo que se refiere a personas discapacitadas. La educación puede no tener éxito en proporcionar capacidad de empleo a las personas o en hacerlas autosuficientes, pero ello, en manera ninguna, reduce los derechos de éstas a los recursos que requiere su educación.

EL DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La igualdad de oportunidad genera preguntas muy difíciles. Al igual que el derecho a la educación, el derecho a la igualdad de oportunidades educacionales es ampliamente aceptado en su condición de principio general y considerablemente ignorado en la práctica.

El problema es mayor que la habitual brecha entre la retórica y la realidad que se impone por limitados recursos y limitada visión. Aun cuando exista un compromiso por llevar adelante este derecho, resulta difícil establecer lo que se requiere en la práctica.

La igualdad de oportunidades no significa tratar a todas las personas de la misma manera. De allí que en educación un idéntico tratamiento educativo no sea la respuesta. Los niños no son iguales y no debieran ser tratados como si lo fueran. Lo que en realidad requiere el principio de justicia es que no sean tratados de manera igual. Como ejemplo, considérese la educación de los niños ciegos: si un tratamiento igual significara ser expuestos, junto con sus pares, a una enseñanza con alto contenido visual, obviamente que no se les estaría proporcionando un tratamiento igualitario en sus oportunidades educativas. Lo necesario es transformar este principio general de igualdad de oportunidades en derechos concretos que sean significativos a nivel de la propia oferta educativa. Es lo que en parte se proporciona con la noción de tratamiento educativo diferenciado. Toda vez que los niños son distintos unos de otros, se les debe tratar en forma diferente para llegar a las mismas metas. Esto lleva al principio general al dominio de las decisiones prácticas relacionadas con la pedagogía y la ubicación de recursos. Estas decisiones pueden ser extraordinariamente difíciles en la práctica, particularmente cuando la competencia profesional y los recursos son escasos.

Sin embargo, algo de tal marco de referencia resulta esencial tanto para desplazar las demandas por educación especial más allá de las plácidas generalidades como para asegurarle un lugar significativo en el nivel de los actuales servicios educacionales.

EL DERECHO A PARTICIPAR EN SOCIEDAD

Este derecho a menudo se expresa en forma negativa; las personas no deberían ser discriminadas o experimentar restricciones en sus vidas más allá de aquéllas comunes a otras personas. En educación, ha llegado a ser común referirse a que hay que enseñar a los niños en el «ambiente menos restrictivo». La abundancia de estas formulaciones negativas se debe a que las barreras y los obstáculos a la participación son más evidentes y más fáciles de destacar que la propia participación.

Con referencia a la educación, el derecho a participar quiere decir que los niños no deberían sufrir restricciones innecesarias en su acceso a ella, en el currículo que se les ofrezca o en la calidad de la enseñanza que reciban; en ningún caso deberían, salvo buenas razones para ello, ser educados separadamente de sus pares de la misma edad. Expresado en términos positivos, esto quiere decir que los niños tienen derecho a asistir a escuelas comunes y a participar en las actividades normales con sus compañeros de la misma edad, salvo que existan razones específicas para recomendar otra cosa. Cuando se juzgue necesario educar al niño segregadamente en una escuela especial, deberá cuidarse asegurar que la naturaleza de la enseñanza que ofrezca equivalga al currículo común tanto como sea posible y que su calidad sea a lo menos tan buena como la que se ofrece en las escuelas para todos.

ESTRATEGIAS PARA MEJORAR

LA OFERTA DE EDUCACION ESPECIAL

Esta sección presenta una serie de estrategias que los políticos y líderes educativos pueden adoptar para mejorar la oferta de educación especial en sus países. Los tópicos que se consideran son: legislación, apoyo administrativo, servicios educativos, educación para la primera infancia, preparación para la vida adulta, participación de los padres, capacitación, e investigación y desarrollo La

mayor parte de la información sobre las prácticas presentes en el nivel nacional se obtuvo de una encuesta conducida por la UNESCO durante 1986-87 (UNESCO, 1988a), a la que se hará referencia como «revisión de la UNESCO».

LEGISLACION

Puede parecer raro comenzar señalando a la legislación como una estrategia clave para mejorar la oferta de educación especial. La legislación se expresa en términos genéricos y puede estar bastante alejada de su aplicación. Sin embargo, existen varias razones por las que una legislación apropiada resulta de primerísima importancia. En primer lugar, permite articular y reforzar una política nacional sobre educación especial. Las políticas educacionales y sociales son habitualmente más detalladas y flexibles que la legislación que las apoye, pero un marco legal puede unificar elementos de una política, clarificar ambigüedades y resolver las tensiones entre ellos.

En segundo término, la legislación permite asegurar recursos o la apropiada canalización de éstos. Es así como puede emplearse para enfocar gastos en ciertos grupos de niños, para requerir que la oferta sea apoyada por determinadas estructuras administrativas, para que se insista en ciertos niveles de capacitación de los profesores y para obligar a que se ofrezca educación especial en las escuelas comunes.

Aprobar leyes, en sí mismo no significa nada; legislar en torno a estos laudables resultados no es garantía de que serán realidad. Esto conduce a dos funciones adicionales de la legislación; llamar la atención respecto a cualquier discrepancia entre la teoría y la práctica y dar municiones a quienes procuran el cambio.

Como ejemplo puede indicarse a la participación de los padres en la toma de decisiones; existe bastante retórica respecto a considerar las opiniones de los padres, pero en la práctica son a menudo ignorados.

Una legislación que garantice sus derechos a ser consultados respecto a la evaluación de sus hijos y en cualquier decisión adoptada en consecuencia, puede contribuir a estrechar la brecha entre retórica y práctica al asegurar a los padres que son verdaderos participantes en el proceso de toma de decisiones.

Sin este apoyo legislativo los padres se convierten en dependientes de la buena voluntad de los profesionales y carecen de efectiva compensación en caso de desacuerdo. Por último, la legislación puede contribuir al cambio de actitudes; lo que se demanda con el peso de la ley tiene mayor status que lo opcional. Un país que legisla en favor de la oferta de educación especial le confiere legitimidad a ésta, haciendo más probable que los profesionales, los padres y el público la observen de forma positiva.

Resulta de importancia destacar que la mayoría de los países considerados en la revisión de la UNESCO tenían algún tipo de legislación referida a la educación de los discapacitados. (en algunos pocos casos los alumnos discapacitados se incluían en la legislación común atinente a todos los estudiantes). En dos tercios de los países se aludía a legislaciones en etapa de discusión o de puesta en práctica; estas comprendían desde iniciativas libremente formuladas en diversos proyectos legislativos hasta planes definitivos destinados a incorporar regulaciones destinadas a aspectos específicos de la oferta educativa, cubriendo una amplia variedad de tópicos: intervención temprana, apoyo a las familias, nuevos currículos, desarrollos en la educación general para favorecer la integración, perfeccionamiento de profesores y responsabilidades administrativas frente a los niños mentalmente retardados.

La revisión consideró la presencia de diferentes esquemas legislativos en diversos países, no obstante, lo cual identificó a dos tendencias: cl reconocimiento generalizado respecto a la necesidad de apoyar mediante acciones legislativas el desarrollo de la oferta educativa y una orientación hacia marcos de referencia para la educación especial y para la general tendientes, si bien lentamente, al encuentro de ambas.

La legislación educacional no constituye una panacea y no sería difícil encontrar ejemplos en los que ha tenido un impacto negativo. Hay pocas dudas, sin embargo, que una adecuada legislación constituye una herramienta especial para mantener y desarrollar un efectivo sistema educacional para los niños y los jóvenes discapacitados.

Los elementos claves de una apropiada legislación han estado implícitos precedentemente: un claro planteamiento de las políticas, un coherente marco de

referencia para la oferta, canalización de recursos y garantías para los derechos de los usuarios. Adicionalmente, la legislación en educación especial debería basarse en una correcta comprensión de las discapacidades y de sus implicancias educacionales. Existen aún muchas ideas que ya han sido superadas sobre las discapacidades y la educación especial; en tal sentido resulta muy lamentable que tales erróneas interpretaciones puedan incorporarse en las legislaciones.

Es de toda conveniencia que los legisladores consideren el estado de desarrollo del país, sin dejar de tener en cuenta que la limitación de los recursos no justifica adoptar leyes que conducirán a un callejón sin salida y a una oferta inadecuada.

Por último, la legislación debe ponerse en práctica. Cualquier instrumento es un mero adorno si no se usa; de la misma forma, los recursos legislativos deben alimentarse aplicándolos. Esto es, si se desea que la legislación tenga efecto, deben proveerse los medios y recursos para el efectivo control de su aplicación.

APOYO DE LA ADMINISTRACION

La administración y la organización de la educación especial presentan una serie de problemas particulares.

Estos van desde la multiplicidad de tareas que deben atenderse, la dispersión de responsabilidades en torno a ellas y, en muchos países, la diversidad de fuentes de financiamiento. La educación especial, más allá de la educación, se extiende hacia la salud, el bienestar social y la rehabilitación; tanto como a profesores involucra a sicólogos, trabajadores de la salud y terapeutas.

La revisión de la UNESCO encontró que los ministerios de educación eran los responsables por la educación especial en la mayoría de los casos, siendo los ministerios de bienestar social la alternativa más usual. Sin embargo, frecuentemente esta no tenía carácter de responsabilidad exclusiva, dado que varias eran asignadas a otros ministerios o bien compartidas con ellos. Así es como los ministerios de salud aparecen a menudo responsables de la oferta al nivel preescolar, en tanto que la capacitación laboral y la rehabilitación se radica en los ministerios del trabajo. En algunos casos, ciertos grupos especiales de niños fueron la responsabilidad de ministerios ajenos a la educación, como es el

caso de los retardados mentales -del de salud o de bienestar social- o de los delincuentes -del de justicia.

El ordenamiento administrativo más común era tener dentro del ministerio de educación un departamento separado a cargo de la educación especial. Por lo general, el sistema de educación especial corre paralelamente al encargado de la educación común -con las modificaciones estimadas necesarias- siendo la función del departamento de educación especial proveer la estructura para este sistema paralelo. En algunos casos se encontró que el rango de edades se dividía de manera diferente en los dos sistemas; en otros, que la educación especial se prolongaba en períodos extraordinarios. Se detectaron también otros modelos de organización. En determinados casos la educación especial apareció integrada al departamento de educación primaria, reflejando la mayor fuente de reclutamiento. También hubo casos en los que la educación especial era administrada como parte del sistema general, sin la existencia de estructuras separadas.

Alrededor de un tercio de los países presentaban un organismo coordinador para la educación especial, ubicado en el nivel nacional. Estos organismos integraban representantes de varios departamentos gubernamentales y de agencias no gubernamentales y se encontraban a cargo de mantener una visión general de los desarrollos relacionados con los niños y jóvenes -en algunos casos también de los adultos - con discapacidades.

La importancia del apropiado apoyo de la administración a la educación especial es doble: configura la naturaleza de los servicios ofrecidos y provee la coordinación que es necesaria.

El impacto de los arreglos administrativos con respecto a la naturaleza de la oferta puede observarse claramente en relación con la integración. Cuando la educación especial es administrada en forma notoriamente separada del sistema de educación general, resulta difícil lograr una buena dosis de integración en el nivel práctico. Aun cuando la política tienda a favorecer la integración, el financiamiento, el nombramiento de los profesores y el currículo -todos los cuales son impuestos por diferentes instancias administrativas- son los que generan los mayores obstáculos en el momento de aplicarse la política. Este ejemplo es indicativo de que las estructuras administrativas no son neutrales en sus efectos. Son las que

crean el marco dentro del cual se realiza la oferta educativa, pero en cierto modo determinan también su naturaleza. Este marco puede facilitar u obstruir el establecimiento de ciertos tipos de servicios y determinar que se cumplan o no ciertos objetivos de política educacional.

Las funciones coordinadoras de la administración cubren un amplio campo en lo que se refiere a la educación especial, pudiendo abarcar la planificación, la asignación de recursos, la oferta y la capacitación de personal, edificios, materiales y transportes, además de coordinar los elementos de los diversos servicios.

En muchos países estas funciones incorporan actividades y sus correspondientes estructuras administrativas en los niveles nacional, regional y local.

Las adecuaciones financieras imponen otro tipo de complejidad. En tanto el Estado constituye la fuente predominante de financiamiento para la educación especial, también existen fondos provenientes de organismos voluntarios, de los padres y, en algunos países en desarrollo, de programas de ayuda y de organizaciones internacionales. En muchas naciones las organizaciones voluntarias, si bien ya no constituyen una fuente sustancial de financiamiento, mantienen -merced a su legado de pasadas iniciativas - un papel destacado en organizar servicios educativos y de similar naturaleza para quienes sufren discapacidades.

Todos estos factores se combinan para destacar la importancia de disponer de una estructura administrativa fuerte y coherente. Cuando los servicios educacionales básicos se pasan por alto o son inadecuados, existe la tentación de desconsiderar al apoyo administrativo como algo necesario. Debe tenerse en cuenta que los gastos en administración, desde luego, deben ser proporcionados y sujetos a controles regulares, pero sería caer en la miopía escatimarlos indebidamente. Una efectiva y apropiadamente dotada gama de servicios administrativos resulta valiosísima para obtener lo mejor de los recursos disponibles y para asegurarse que se emplean en conformidad con los objetivos establecidos.

La consulta de la UNESCO sobre Educación Especial (1988b) otorgó destacada importancia, en todos los países, al desarrollo de un plan nacional realista basado en la clara formulación de los recursos incluyendo al personal y respaldado por un compromiso nacional al más alto nivel decisional. Particularmente en los países en desarrollo, es improbable que haya recursos disponibles para llevar a cabo todo lo que pueda desearse. Tienen que adoptarse decisiones que afectarán a diferentes grupos de discapacitados, a grupos de edades, a minorías lingüísticas y culturales, a pobladores urbanos y rurales, así como a tantos otros. Un importante aspecto del plan nacional es su función de establecer prioridades entre demandas competitivas. Cuando los recursos son limitados, una justicia aproximada es todo lo que puede hacerse, pero es mejor que los criterios sobre los cuales se adoptan las decisiones estén explícitos de tal modo que se puedan justificar o discutir, según corresponda.