



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/29
19 de febrero de 2007

Original: ESPAÑOL/INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período de sesiones
Tema 2 del programa

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

El derecho a la educación de las personas con discapacidades

**Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación,
Vernor Muñoz***

* Este documento se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.

Resumen

Este informe se presenta con arreglo a la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos, y analiza uno de los temas de especial interés para el Relator Especial sobre el derecho a la educación: el derecho de las personas con discapacidad a una educación inclusiva. El derecho a una educación inclusiva implica la posibilidad de que todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de sus condiciones o diferencias, aprendan juntos. El paradigma de la educación inclusiva surge como respuesta a las limitaciones de la educación tradicional, calificada como patriarcal, utilitarista y segregadora, así como a las insuficiencias resultantes de la educación especial y de las políticas de integración de estudiantes con necesidades especiales dentro del sistema regular de educación.

El concepto de educación inclusiva se encuentra implícitamente comprendido en el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los artículos 29 y 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y expresamente, entre otros, en la Declaración de Salamanca y marco de acción para las necesidades educativas especiales, aprobados por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad en 1994 y en la recientemente adoptada Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que establece la obligación de los Estados de asegurar un sistema de educación inclusiva.

El informe recomienda una serie de medidas legislativas, de gestión y financieras que deberán ser adoptadas con el fin de que este derecho sea una realidad. Igualmente, se identifican algunos de los obstáculos que atentan contra el derecho a la educación inclusiva, con base en las respuestas enviadas por varios Estados y organizaciones no gubernamentales (ONG) a un cuestionario remitido por el Relator Especial, que tuvo por objeto constatar el nivel de aplicación de las normas internacionales en la materia. Entre otros obstáculos, se cita la discrepancia existente entre el marco jurídico y los recursos disponibles para la realización del derecho a la educación inclusiva, así como la falta de una verdadera voluntad política para tal fin.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	4
I. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN INCLUSIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	7 - 15	5
II. EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA - MARCO... NORMATIVO.....	16 - 21	9
III. OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.....	22 - 34	10
IV. PROBLEMAS PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	35 - 41	13
V. VIGILANCIA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	42 - 45	16
VI. RESPUESTAS AL CUESTIONARIO	46 - 80	17
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	81 - 85	24

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1998/33, la Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la educación. En 2004, la Comisión, por su resolución 2004/25, prorrogó el mandato por un período de tres años. Este informe se presenta con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 12 de la resolución 2005/21 de la Comisión, así como en la decisión 1/102 del Consejo de Derecho Humanos, en la que éste decidió prorrogar excepcionalmente por un año, con sujeción al examen que lleva a cabo el Consejo de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General, los mandatos y los titulares de mandatos de todos los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos.
2. El Relator Especial cumplió durante este año un amplio e intenso programa de trabajo que incluyó viajes constantes para atender actividades propias de su mandato, por invitación de gobiernos, universidades y ONG. Además, realizó una misión a Alemania en el mes de enero y otra a Marruecos en los meses de noviembre y diciembre. El Relator Especial envió cartas de alegación a los Gobiernos de Burundi, Chile, China, Eslovenia, la Federación de Rusia, Polonia y Rumania. No obstante, únicamente recibió respuestas de los Gobiernos de Chile, China y Rumania.
3. El Relator Especial decidió dedicar su tercer informe anual a la cuestión del derecho a la educación de las personas con discapacidad, dado que su trabajo incluye prioritariamente la atención de las poblaciones discriminadas, entre las cuales las personas con discapacidad figuran como uno de los grupos más afectados por la exclusión educativa. Además, la adopción el 13 de diciembre de 2006, por parte de la Asamblea General, de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que en su artículo 24 reconoce el derecho a la educación de estas personas, constituye un acontecimiento de particular interés para el Relator Especial, de modo que el presente informe busca también potenciar el impacto e impulsar la ratificación y aplicación de esa Convención y estimular los esfuerzos de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Convención sobre los Derechos del Niño, de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otros instrumentos pertinentes.
4. Las luchas a favor del derecho a la educación se han centrado en las organizaciones de personas con discapacidad y de sus familiares, uno de los bastiones para el avance de sus derechos. Sirva entonces este informe como reconocimiento y tributo a sus conquistas. El Relator Especial también desea agradecer el aporte del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de Inclusion International (Liga Internacional de Asociaciones en favor de las Personas con Deficiencia Mental).
5. En colaboración con el Relator Especial, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) organizó un seminario en el que participó un grupo multidisciplinar de expertos sobre "El derecho a la educación de las personas con discapacidad". El seminario, que se celebró el 23 y el 24 de noviembre de 2006, tuvo dos fines principales: proporcionar asistencia al Relator Especial en su análisis de las distintas oportunidades y numerosas dificultades en relación con el derecho a la educación de las personas con discapacidad; y promover una supervisión activa y efectiva de su realización. En el

seminario quedó claro que existe un acuerdo común y multidisciplinar en que la realización del derecho a la educación depende de la "educación inclusiva", concepto en el que se centra el presente informe.

6. El resto de la estructura del informe refleja este centro de interés y se divide en siete secciones. En la primera sección se presenta el concepto de educación inclusiva como característica principal del derecho a la educación de las personas con discapacidad. En la segunda sección se examina someramente el marco normativo aplicable a la educación inclusiva desde la perspectiva tanto del derecho de los tratados como de las declaraciones programáticas. En la tercera sección se determinan y examinan las obligaciones específicas contraídas en virtud de los tratados, así como las responsabilidades de los Estados (y ciertamente de otros agentes) que son pertinentes al derecho a la educación de las personas con discapacidad, y se presentan, aunque sólo a manera de esbozo, los requisitos mínimos de los marcos legislativo, normativo y financiero necesarios para cumplir esas obligaciones. En la cuarta sección se examinan las principales dificultades a las que debe hacer frente la educación inclusiva, y en la quinta sección se examinan someramente los principales organismos facultados para supervisar la realización de ese derecho. Asimismo, se expone la importancia de que se formulen y se acuerden con prontitud indicadores y puntos de referencia sobre el derecho a la educación. En la sexta sección se hace una recapitulación de las respuestas al cuestionario enviado por el Relator Especial a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil. Llegados a este punto, cabe tomar nota con agradecimiento de las respuestas, pues se tuvieron muy en cuenta en toda la preparación del informe. En la séptima sección se formulan las observaciones finales y las recomendaciones.

I. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN INCLUSIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

7. Es indiscutible que las personas con discapacidad de ambos sexos y de todas las edades tienen derecho a la educación. Lamentablemente también es indiscutible que en la actualidad está muy generalizada la práctica de no reconocer este derecho a un número desproporcionado de personas con discapacidad de ambos sexos y de todas las edades en la mayor parte del mundo. Los efectos de la denegación generalizada del derecho a la educación en todas las edades y en todas las esferas de la vida han quedado más que demostrados en los anteriores informes del Relator Especial sobre la educación. Dado que el número de personas con discapacidad se estima entre los 500 y 600 millones de personas (de los que 120 a 150 millones son niños, y de ellos entre el 80 y el 90% vive en la pobreza en los países en desarrollo) y que entre un 15 y un 20% de todos los alumnos tienen necesidades especiales en algún momento de su itinerario educativo¹, los efectos actuales y posibles en el futuro son inaceptables y suscitan enorme preocupación.

8. La insuficiente supervisión pública de la educación de las personas con discapacidad ha sido motivo de incertidumbre sobre el grado exacto de su exclusión del sistema educativo. No obstante, las estadísticas existentes ponen de relieve que el alcance y la extensión de esa exclusión en todos los grupos de edad y en ambos sexos y, también, en la propia comunidad de

¹ Jonsson, Ture, Wiman, Ronald. *Education, Poverty and Disability in Developing Countries*. Poverty reduction sourcebook, junio, 2001, p. 11.

discapacitados, es sencillamente inaceptable. Dos ejemplos sencillos bastarán para corroborar esta afirmación. En primer lugar, mientras que la tasa de matrícula neta en la enseñanza primaria en el mundo en desarrollo ha aumentado para alcanzar en la actualidad el 86% en todas las regiones², las estimaciones del número de niños discapacitados escolarizados en los países en desarrollo varían entre menos del 1 y el 5%³. En segundo lugar, las tasas de alfabetización de la mujer discapacitada es de un 1%, en comparación con un 3% aproximadamente del total estimado de personas discapacitadas⁴.

9. A fin de reaccionar ante esa exclusión, el estrechamiento de la alianza entre los movimientos de "derechos humanos" y los de "discapacitados" ha promovido el paradigma educativo en la actualidad generalmente conocido como educación inclusiva al que ya se hizo referencia. La educación inclusiva se basa en el principio de que siempre que sea posible todos los niños deben estudiar juntos, sin establecer ningún tipo de diferencias⁵. La educación inclusiva reconoce que todo niño tiene características, intereses, capacidades, y necesidades de aprendizaje particulares y que los alumnos con necesidades educativas especiales deben tener acceso al sistema de educación general y encontrar acomodo en él mediante una pedagogía centrada en el niño. La educación inclusiva, al tener en cuenta la diversidad existente entre los alumnos, trata de luchar contra actitudes discriminatorias, crear comunidades donde sean bien acogidos, lograr una educación para todos, así como mejorar la calidad y la eficacia de la educación de los alumnos de la enseñanza corriente⁶. Así, los sistemas educativos deberían dejar de considerar a las personas con discapacidad como problemas que hay que solucionar, y actuar de manera positiva ante la diversidad del alumnado, considerando las diferencias individuales como otras tantas oportunidades para enriquecer la enseñanza para todos⁷.

10. El concepto de educación inclusiva supone dos procesos íntimamente relacionados: por un lado cuestiona la educación tradicional (patriarcal, utilitarista y segregadora) y por otro lado se refiere a un mecanismo específico que busca asegurar una educación apropiada y pertinente para las personas con discapacidad y para otros grupos discriminados, motivo por el cual aspira a ser un modelo sistémico y sistemático. Habiendo establecido esto, resulta evidente que en la

² United Nations, The Millenium Goals Development Report 2006, p. 6.
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>

³ Peters, S.J., *Inclusive Education: an EFA strategy for all children*, World Bank, November 2004 (available at: <http://www.worldbank.org>). VSee also UNESCO, *Guidelines for Inclusion: Ensuring access to education for all*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, France, 2005, p.11.

⁴ Groce, quoted by Rousso, Harilyn. *Education for All: A gender and disability perspective*. Disabilities Unlimited, 2005, p. 2.

⁵ Salamanca Statement on Principles, Policy and Practice in Special Needs Education, para. 3.

⁶ Ibid, para. 2.

⁷ UNESCO, *Guidelines for Inclusion: Ensuring access to education for all*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, France, 2005, p.9.

corriente imparable de la educación inclusiva, la escuela pierde el aséptico sentido catalizador que se le ha atribuido durante siglos y está ahora llamada a cambiar profundamente.

11. Frente a esta situación, se erige, en cambio, el paradigma de la "educación especial". Las políticas que adoptan este paradigma proponen una educación segregada que da lugar a la formulación de dos sistemas educativos separados: uno para personas con discapacidad, que a menudo se conoce como "escuelas especiales", y otro para los que no tienen discapacidad, o escuelas "regulares". Las escuelas especiales, que se basan en el convencimiento de que las personas con discapacidad no pueden ser educadas y constituyen una carga para el sistema de enseñanza regular, a menudo eran -y siguen siendo- inflexibles y no tenían en cuenta las necesidades específicas de cada alumno y ni siquiera proporcionaban u ofrecían a sus alumnos unos resultados "óptimos". Los efectos negativos de ese tipo de concepción se reflejan en las distintas evaluaciones educativas nacionales e internacionales. La consecuencia de ello es que las escuelas regulares "no presentan los resultados que no están a la altura de los objetivos en cuanto al rendimiento, lo que da lugar a que exista una renuencia a incluir a los estudiantes con discapacidad y a que se expulse a los alumnos a los que resulta difícil educar"⁸. Además, la práctica de separar a los estudiantes con discapacidad puede entrañar su mayor marginación social, situación en la que se encuentran generalmente las personas con discapacidad, y con ello afianzar la discriminación. En cambio, se ha demostrado que la educación inclusiva puede limitar la marginación. Esa marginación propicia los estereotipos, los prejuicios irracionales y, por ende, la discriminación⁹.

12. La transición de una educación segregada y especial a una educación inclusiva no es sencilla, por lo que hay que tener presente las complejas cuestiones que plantea y hacerles frente con decisión. Y es que no se puede hacer las cosas a medias... Así, por ejemplo, la "integración" educativa que a menudo se presenta como una verdadera "inclusión", o un sustituto, ha creado sus propias dificultades. Los intentos de una mera integración en las escuelas regulares sin los correspondientes cambios estructurales (por ejemplo, organización, planes de estudios y estrategias didácticas y de aprendizaje) han resultado, y seguirán resultando inútiles, por varios motivos, para observar los derechos educativos de las personas con discapacidad. En efecto, puede ocurrir que la "integración" implique una exclusión en las escuelas regulares antes que en las escuelas especiales. Por ello, es indudable que la política educativa actual y la del futuro debe determinar y eliminar todos los sesgos estructurales que entrañen una posible exclusión del sistema educativo ordinario. Las políticas y los recursos encaminados a formular prácticas genuinamente "inclusivas" deben primar sobre las antiguas prácticas.

13. La educación inclusiva pone en tela de juicio la idoneidad de la educación segregada, tanto desde el punto de vista de su eficacia como del respeto de los derechos humanos¹⁰. En cuanto a

⁸ Peters, S., Johnstgone, Cy, Ferguson, P. "A disability rights in education model for evaluating inclusive education", *International Journal of Inclusive Education*, Vol. 9, No. 2 April-June 2005, p. 140

⁹ Lindsay, Katherine (2003), "Asking for the moon? A critical assessment of Australian disability discrimination laws in promoting inclusion for students with disabilities", School of Law, University of Newcastle, University Drive, Callaghan, NSW 2308, Australia.

¹⁰ UNESCO (2005), op. cit., p 9.

su eficacia, las investigaciones más recientes parecen indicar que, tratándose de la educación, cunde en los Estados una mayor conciencia de la ineficacia de disponer de múltiples sistemas de administración, estructuras organizativas y servicios y, en concreto, de la falta de viabilidad financiera de las escuelas especiales¹¹. Además, sugieren que la educación inclusiva puede ser, no sólo eficiente, sino además efectiva desde el punto de vista de los costos¹².

14. Como señaló el predecesor del Relator Especial, el verdadero acceso es un componente fundamental del derecho a la educación de los estudiantes con o sin discapacidad y entraña la existencia de factores a la vez ajenos a cada alumno y personales de él. Se ha demostrado que no tener en cuenta esa combinación de factores ajenos y personales propios de las personas con discapacidad con frecuencia ha provocado que se les cierre totalmente el acceso a la educación, ya sea ésta inclusiva o de otro tipo. En otros lugares y en numerosas ocasiones se ha destacado una serie de medidas sencillas, aunque eficaces, para hacer frente a esos factores. Dado que es muy frecuente el desconocimiento de esas medidas, para volver a resaltar su importancia, se incluye una lista de ellas no exhaustiva, aunque más pertinente desde el punto de vista de la inclusión. A fin de neutralizar los factores externos que limitan el acceso a la educación, esas medidas se centran en la modificación del entorno físico, como el diseño de los pasillos y las aulas, los pupitres, el ensanchamiento de las entradas, las rampas de acceso a los edificios, la instalación de ascensores, la modificación o la nueva consideración de su ubicación geográfica, la adaptación de las normas y los principios de ingreso, además de factores personales, como las clases complementarias, otras o nuevas formas de comunicación, los tutores especiales, el personal de apoyo y las comidas nutritivas.

15. Como conclusión de esta sección se formulan dos observaciones que, aunque distintas, son importantes. En primer lugar hay que concebir la educación inclusiva desde una perspectiva expansiva, que abarque el aprendizaje a lo largo de la vida, desde la guardería hasta la formación profesional, la educación básica para adultos y la educación para la vida activa de las personas de más edad. En segundo lugar, los Estados deben respetar tanto la libertad de los padres para elegir un centro escolar para el hijo discapacitado¹³ como el derecho de esos niños a expresar sus propias opiniones en esos asuntos y a ser escuchados¹⁴.

¹¹ Peters, Susan J. (November 2004). *Inclusive Education: An EFA Strategy For All Children*, www.worldbank.org, quoted in OECD, 1994; OECD, 1995; OECD 1999; OECD 2000; O'Toole and McConkey (1995) *Innovations in Developing Countries for People with Disabilities*; EURYDICE, 2003.

¹² Skrtic, quoted in Susan Peters, T.M. (1991). "The special education paradox: equity as the way to excellence", *Harvard Educational Review*, 61(2), pp. 148-206.

¹³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 13, para. 3.

¹⁴ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 7, para. 3, and Convention on the Rights of the Child, arts. 2 and 12.

II. EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA - MARCO NORMATIVO

16. El objetivo de esta sección es sencillamente presentar el marco normativo aplicable en materia de educación inclusiva. En modo alguno es exhaustivo, puesto que se puede encontrar fácilmente en otros lugares. Como han señalado numerosos conocedores de la cuestión, la primera vez que los Estados reconocieron el derecho a la educación en el plano internacional fue en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948. En 1960 la UNESCO aprobó la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. Posteriormente se adoptaron varios instrumentos vinculantes, de los que el más pertinente a los efectos de este informe es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996. El artículo 13 del Pacto desarrollaba en mayor detalle la Declaración Universal al reconocer oficialmente el derecho de todos a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria así como, de manera paulatina, a una educación secundaria y superior gratuita. Unos 23 años más tarde este reconocimiento volvió a reiterarse en el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

17. Aunque en esos instrumentos no se hace referencia explícita a la educación inclusiva, algunos elementos del derecho a la educación implícitamente son útiles para promover el concepto. En particular, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca el papel de la educación para "capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre" [el subrayado es nuestro]. Este mismo principio se reitera en la Convención sobre los Derechos del Niño, pero esta vez de una manera más explícita en los artículos 29 y 23; el primero al centrarse en los propósitos de la educación y el último, relativo específicamente a los niños con discapacidad, al imponer a los Estados la obligación de velar por que el niño discapacitado "tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual...".

18. Entre los principales marcos programáticos aplicables cabe destacar la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia), en 1990, donde se estableció el objetivo bien conocido en la actualidad de la "educación para todos", a fin de promover la igualdad y el acceso universal a la educación. En 1993 se dio un paso más con la aprobación de las "Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad", que se centran, como indica su título, en la igualdad de oportunidades y la participación de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la sociedad. En 1994 se aprobó la "Declaración de Salamanca de principios, política y práctica para las necesidades educativas especiales" de la UNESCO, en la que se afirmaba la necesidad de impartir enseñanza a todos los alumnos dentro del sistema común de educación. En concreto, en su párrafo 2 se afirma: "Las escuelas ordinarias con esta orientación integradora representan la medida más eficaz para combatir las actitudes discriminatorias, crear comunidades de acogida, construir una sociedad integradora y lograr la educación para todos".

19. En el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar, del 26 al 28 de abril de 2000, se reiteró la necesidad de centrarse en el acceso a la educación y la inclusión de los alumnos de entornos desaventajados y marginados. Para alcanzar esta meta, en el comentario detallado del Marco de Acción de Dakar se hace hincapié en que "los sistemas educativos deberán ser

integrales, buscando activamente a los niños que no estén matriculados y atendiendo con flexibilidad a la situación y las necesidades de todos los educandos" (párr. 33).

20. En septiembre de 2006, el Comité sobre los Derechos del Niño aprobó la Observación general N° 9 relativa a "los derechos de los niños con discapacidad". En esta observación general en concreto considera que la educación inclusiva es "el objetivo de educar a los niños con discapacidad e indica que los Estados deberían prever la creación de escuelas con instalaciones adecuadas y apoyo individual para esas personas"¹⁵.

21. Recientemente, en diciembre de 2006, la Asamblea General en su resolución 61/106 aprobó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Convención sobre la discapacidad). En esta Convención se reconoce sin ambigüedades la relación existente entre la educación inclusiva y el derecho a la educación de las personas con discapacidad, en particular en su artículo 24, que dispone lo siguiente: "Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida...".

III. OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El carácter de las responsabilidades de los Estados Partes en los tratados de derechos humanos

22. La normativa en materia de derechos humanos impone a los Estados tres amplias obligaciones en relación con el derecho a la educación. En primer lugar, el Estado no debe injerirse en el disfrute de este derecho. En segundo lugar, el Estado debe proteger contra toda discriminación en su disfrute y velar por que tanto hombres como mujeres puedan disfrutarlo en igualdad de condiciones¹⁶. En tercer lugar, el Estado debe tomar medidas aprovechando al máximo los recursos disponibles, con miras a lograr la plena realización del derecho a la educación¹⁷.

23. En cuanto Partes en los tratados de derechos humanos, es evidente que son los Estados los que tienen la obligación jurídica primordial de respetar, proteger y hacer valer el derecho a la educación en virtud de esos tratados. Sin embargo, en la práctica es fundamental la participación no discriminatoria de una amplia gama de otras entidades para poder hacer realidad la educación inclusiva. En efecto, la inclusión abarca, no sólo los derechos de los alumnos marginados, sino

¹⁵ Committee on the Rights of the Child, general comment No. 9 on the rights of children with disabilities (CRC/C/GC/9: para 64).

¹⁶ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, arts. 2, para. 2, and 3; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 4, para. 1.

¹⁷ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 2, para. 1; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 4, para. 2.

además y de una manera más amplia la agilización de los cambios culturales y de valores en el sistema educativo y en la comunidad en general. Al respecto más adelante se exponen tres consideraciones concretas. Seguidamente se pasa revista someramente a los requisitos mínimos que deben cumplir los marcos legislativo, político y financiero del Estado. De igual modo, el éxito de la educación inclusiva a veces depende de otorgar autonomía a las autoridades locales para que puedan adoptar decisiones sobre la accesibilidad y la inclusión, y de exigir responsabilidades a esas autoridades.

24. En el plano de la administración central, las atribuciones en relación con el derecho a la educación de las personas con discapacidad se reparten entre distintas instituciones, como el Ministerio de Asuntos Sociales o el Ministerio de Salud. Es obvio que existen posibilidades de que haya incoherencias en la política y en la legislación, así como en su aplicación, tratándose de la educación inclusiva. Por ello, una única institución del gobierno, el Ministerio de Educación, debería ser la encargada de velar por la realización del derecho a la educación inclusiva para todos.

25. Evidentemente, como no podría ser de otro modo, los padres, las comunidades y los maestros son responsables de la educación inclusiva y su puesta en práctica. El UNICEF afirma que estos tres grupos son claves para apoyar todos los aspectos de la sociedad y, en efecto, los tres tienen la responsabilidad de promover y proteger el derecho a una educación inclusiva. Sin embargo, en esos tres grupos predominan ideas equivocadas sobre la discapacidad en general, así como la creencia de que o bien los niños con discapacidad, deben "adaptarse" a las escuelas regulares, o bien es apropiado la existencia de escuelas segregadas, o ambas ideas a la vez. Es fundamental que desaparezcan cuanto antes esas ideas erróneas. A tal fin, los Estados deben considerar la posibilidad de formular programas para proporcionar información a la comunidad en general, así como medidas de concienciación, sobre la importancia de la educación inclusiva. En concreto, si realmente la actitud y la tolerancia de los maestros son los medios para la construcción de una sociedad inclusiva y participativa¹⁸, como tan convincentemente afirma la UNESCO, resulta imprescindible una capacitación antes y después de su ingreso en el cuerpo docente al igual que la formulación de programas de capacitación para administradores escolares, planificadores educativos y encargados de formular políticas.

Marcos normativo, legislativo y financiero

26. Los marcos normativos, legislativos y financieros nacionales son una condición imprescindible para que los Estados puedan cumplir sus obligaciones con respecto al derecho a la educación en general y a la educación inclusiva en particular. En consecuencia, los Estados deben velar por la existencia de marcos normativos, políticos y financieros estructurados y eficaces. Al respecto, cabe hacer hincapié en que la legislación no es un fin en sí misma y que las repercusiones de los marcos legislativos dependerán del grado de aplicación, de la continuidad de la financiación, de una verdadera supervisión y evaluación, así como de marcos normativos más pormenorizados que garanticen que las normas jurídicas se reflejen en la

¹⁸ UNESCO (2005), op. cit., p. 17.

práctica y en los programas. Como mínimo y teniendo presente lo anteriormente expuesto, esos marcos deberían¹⁹:

a) Reconocer la educación inclusiva como derecho

27. Los Estados deben reconocer la educación inclusiva como un componente inherente al derecho a la educación. Tanto para formular directrices sobre el significado de la legislación como para consagrarlo, los Estados deben hacer referencia explícita a todas las obligaciones pertinentes contraídas en virtud de tratados de derecho internacional en materia de derechos humanos.

b) Identificar normas comunes en relación con el derecho a la educación

28. Los Estados oficialmente deben determinar normas en materia de educación para velar por que las personas con discapacidad puedan disfrutar de una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable en un pie de igualdad con el resto de los ciudadanos. Esas normas deben contemplar como mínimo: el acceso físico, el acceso en cuanto a la comunicación (lenguaje de signos y Braille), el acceso social (a los compañeros) y el acceso económico (asequibilidad) de la escolarización; la determinación temprana de necesidades educativas especiales y la intervención en la primera infancia; la promoción de la formulación de planes de estudios comunes a todos los alumnos y la promoción de la educación y el aprendizaje de los derechos humanos; la garantía de una capacitación anterior y durante el servicio de los maestros y los administradores escolares; el apoyo individualizado al estudiante en los casos necesarios; la coordinación de todas las esferas de reforma educativa para velar por su coherencia con el derecho a la educación y la educación inclusiva.

c) Establecer las normas mínimas en relación con los factores determinantes subyacentes del derecho a la educación

29. Los Estados deben considerar a la familia, la comunidad y la sociedad civil como participantes activos en la educación inclusiva y velar por esa participación. La política y la legislación deben procurar la participación de la comunidad, incluida, naturalmente, la de los propios alumnos con discapacidad, en la toma de decisiones, por medio del fomento de la capacidad, la lucha contra hábitos y actitudes discriminatorias y las ideas equivocadas sobre las personas con discapacidad, velando por la libertad de elección de instituciones educativas de los padres y promoviendo el conocimiento general sobre los derechos de las personas con discapacidad.

d) Garantizar un plan de transición

30. Los detalles concretos de la introducción de una educación inclusiva y la transición a ella a menudo constituyen un proceso que, como cabe esperar, seguirá siendo diferente a través de los Estados. Sea cual fuere la forma que revista ese proceso, los marcos legislativos y normativos

¹⁹ Adapted from Peters, S., *Inclusive Education: An EFA Strategy for all children*, World Bank, November 2004, pp. 32-46.

deben proporcionar específicamente un plan de transición con objeto de asegurar que los estudiantes no queden varados en los procesos de reforma.

e) Determinación de las personas a las que corresponde cumplir las obligaciones y responsabilidades que les corresponden

31. Los Estados deben determinar las responsabilidades de los principales protagonistas y delegar responsabilidades a nivel del gobierno central, provincial y local, los ministerios de educación, administradores escolares, maestros y otras personas tales como los integrantes de organizaciones de la comunidad, cuando corresponda.

f) Suministro de recursos

32. Los Estados deben garantizar una mínima asignación de recursos adecuada y sostenible y buscar asistencia internacional cuando se carezca de recursos o de conocimientos.

g) Establecimiento de mecanismos de vigilancia y evaluación

33. Los Estados deben establecer procedimientos de vigilancia y evaluación eficaces y transparentes, e incluso tomar providencias para la reunión y el análisis de datos y estadísticas. También deben prever una solución jurídica individual eficaz, incluidas reparaciones judiciales y asegurar un papel activo a las comisiones nacionales de derechos humanos y a los *ombudsmen* que se ocupan de la discapacidad.

34. Entre las esferas prioritarias para recibir fondos con objeto de promover la educación inclusiva cabe citar: la capacitación anterior al servicio para maestros y administradores escolares, la capacitación dentro del servicio para maestros y administradores y el desarrollo profesional; la conversión de escuelas especiales en centros de recursos y la utilización de personal en las escuelas especiales para proporcionar conocimientos especializados en las escuelas regulares; la garantía de una remuneración adecuada para los maestros y el personal conexo y la introducción de instalaciones razonables (físicas, tecnológicas, estructurales) para asegurar que el entorno de aprendizaje sea accesible a todos los estudiantes con discapacidad.

IV. PROBLEMAS PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

35. Una cuestión importante que debe tenerse en cuenta para el logro del derecho a la educación de las personas con discapacidad es determinar y gestionar los problemas que impiden la inclusión eficaz. Entre los problemas potenciales que se han observado antes cabe citar las actitudes y los valores negativos existentes con respecto a las personas con discapacidad; la falta de atención a las necesidades específicas de la mujer con discapacidad; los conocimientos inadecuados entre los maestros y los administradores; la inaccesibilidad de la educación, en especial el acceso físico a los edificios y el acceso al material didáctico; las restricciones en materia de recursos; y la atención inadecuada que se presta a las necesidades de educación especial de los estudiantes en la educación general. Muchos de esos problemas pueden abordarse al macronivel, reafirmando la posición del Estado como principal encargado de hacer cumplir los derechos humanos.

36. De ellos, el principal problema es la muy arraigada estigmatización social de las personas con discapacidad. Los estereotipos a menudo combinados con hostilidad y actitudes tradicionales hacia las personas con discapacidad actualmente prevalentes entre maestros, autoridades escolares, autoridades locales, comunidades e incluso familias, pueden reforzar la exclusión de los estudiantes con discapacidad, y evidentemente obstaculizar la inclusión. En efecto, ello se reconoce en la Convención sobre la discapacidad que formalmente establece que no es la "discapacidad" lo que obstaculiza plena y efectivamente la participación en la sociedad, sino más bien "las barreras debidas a la actitud y al entorno" en esa sociedad. Tales barreras y la estigmatización subrayan el imperativo de mantener los derechos claramente articulados y arraigados en los marcos normativos y legislativos. Por consiguiente, son esenciales la organización de campañas para despertar la conciencia sobre la educación inclusiva y, más ampliamente, en lo que respecta a la Convención sobre la discapacidad, así como programas de capacitación para maestros y otros profesionales conectados con la adquisición permanente de conocimientos²⁰.

37. Demasiado a menudo se considera erróneamente que la inclusión es prohibitivamente costosa, poco práctica o una cuestión que estrictamente tiene que ver con la discapacidad. No obstante, la investigación sugiere que los Estados que han aplicado apropiadamente el modelo de educación inclusiva han encontrado que su aplicación y funcionamiento son menos costosos que los servicios de educación especial segregados; tienen mayores beneficios educacionales y sociales para los niños y contribuyen notablemente al desarrollo profesional en curso y a la satisfacción de los educadores en el empleo²¹.

38. Esto no quiere decir que la educación inclusiva, para aplicarse con éxito, no tenga consecuencias en materia de recursos. En la evaluación de la Educación para todos 2000 se estimó que para lograrla en forma mundial se requeriría un aumento en apoyo financiero por parte de los donantes de aproximadamente 8.000 millones de dólares por año²². Habida cuenta de que muchos países cuentan con recursos limitados que deben dividirse entre toda una gama de sectores sociales, es importante que los Estados utilicen el "máximo de los recursos disponibles" en forma óptima y se centren en atender parámetros bien establecidos. Ello implica la necesidad de identificar y aplicar sin demora medidas apropiadas y eficaces en relación con los costos. Los Planes de Acción Nacionales para los Derechos Humanos así como la presupuestación basada en los derechos contribuirá al éxito de tales medidas. De forma similar, es importante asegurar la sostenibilidad de los fondos dedicados a la educación. Si los programas de educación se establecen de manera de lograr una mayor inclusión y luego se corta el presupuesto, los efectos adversos de la inclusión son evidentes.

39. Un problema especial en el contexto de promover y proteger el derecho general a la educación es, evidentemente, la necesidad de asegurar que el sistema educacional atienda las

²⁰ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 8.

²¹ Porter, Gordon. *Disability and education: toward an inclusive approach*. Inter-American Development Bank 2006.

²² UNESCO, (2003), "Overcoming exclusion through inclusive approaches in education", Conceptual Paper, p. 15.

necesidades de educación especial de las personas con discapacidad. Como ya se señaló, una de las primeras respuestas fue proporcionar escuelas segregadas. Si bien eran positivas en ciertos aspectos (por ejemplo, al facilitar el contacto social con grupos de niños con necesidades similares, y logros académicos concretos) la educación segregada ha tendido a perpetuar la marginación y los estereotipos de las personas con discapacidad y a reducir su capacidad para participar eficazmente en la vida de la comunidad. Ahora se reconoce ampliamente que la inclusión de los estudiantes con discapacidad en las escuelas regulares confiere importantes ventajas psicológicas, y atiende mucho más las necesidades intelectuales y especialmente sociales y emocionales mediante una interacción regular y natural con un grupo diverso de estudiantes. El problema actual es cuál es la mejor forma de proporcionar oportunidades apropiadas para esos estudiantes dentro de las escuelas regulares. A estos efectos es necesario continuar las investigaciones.

40. No obstante, la relación entre la educación especial y la educación inclusiva sigue siendo extraordinariamente compleja. Por ejemplo, es necesario que los estudiantes sordos aprendan el lenguaje de signos y que los ciegos estudien el Braille al comienzo de su educación²³. Ese aprendizaje puede tener lugar incluso en una escuela dedicada a la inclusión, separando, por ejemplo, al estudiante sordo de los que pueden oír. Por consiguiente, aquí la meta de inclusión podría desbaratarse. Otro problema, mencionado antes brevemente, surge cuando la "integración" se confunde con "inclusión": cuando los estudiantes con discapacidad son ubicados simplemente en las escuelas regulares sin el apoyo adicional requerido para atender sus necesidades individuales. La "integración" de los estudiantes con discapacidad sin plena inclusión puede llevar al aislamiento del estudiante y, en último término, constituir un obstáculo para atender las necesidades educacionales de todos los estudiantes.

41. Una combinación de todo lo anterior lleva al Relator Especial a subrayar el hecho de que el paradigma de educación inclusiva no debe considerarse una solución única para todos. Es fundamental adoptar los principios de participación y no discriminación innovadores, centrados en el individuo y de aplicación flexible, que abordan todas las discapacidades y la variabilidad cultural. Ante todo, sin embargo, la educación inclusiva, cuando se considera la educación de los niños, debe tener en cuenta "el interés superior del niño". Al hacerlo, el foco debe cambiar yendo de la discapacidad, enfoque típico del modelo médico, hacia las necesidades individuales de educación de todos los niños, aunque sean estudiantes con o sin discapacidad. Esas consideraciones deben tenerse plenamente en cuenta dentro del marco global de un sistema de educación general inclusivo.

²³ Jokinen, Markku, "Meeting the best interests of the child through special education in the context of inclusive education and the identification of specific support services required by students with disabilities", Speech to the expert meeting on the rights to education of persons with disabilities, OHCHR, Geneva, November 2006.

V. VIGILANCIA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

42. A nivel internacional, los diversos órganos creados en virtud de tratados, tales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité sobre los Derechos del Niño, y el futuro Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, junto con los Relatores Especiales sobre educación y discapacidad, tienen que desempeñar un papel combinado para vigilar el derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad. A nivel nacional, ese papel recae en los tribunales, las instituciones nacionales de derechos humanos, los *ombudsmen*, los tribunales administrativos, y los expertos y académicos gubernamentales e independientes. La vigilancia debe ser "total" y, si bien el acceso a la educación primaria de calidad, gratuita y obligatoria es una consideración fundamental, es importante tener en cuenta que el derecho a la educación se aplica a todo el amplio espectro de la educación permanente.

43. De particular pertinencia es el papel de los tribunales y los tribunales cuasijudiciales para proporcionar remedios en caso de incumplimiento del derecho a la educación. La investigación preliminar ha determinado casos pertinentes en numerosas jurisdicciones, incluidos la Argentina, Australia, el Canadá, Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos de América, Irlanda, la India e Israel²⁴. No obstante, cabe señalar aquí que si bien la atención del poder judicial y la aplicación del derecho a la educación de las personas con discapacidad es importante, esas decisiones no están necesariamente a la altura de lo que exigen las normas de derechos humanos internacionales ahora específicamente detalladas en la Convención sobre la discapacidad. Al decir esto, se subraya la necesidad de reforma jurídica y capacitación judicial²⁵. Es importante que el Protocolo Facultativo de dicha Convención reconozca la justiciabilidad de todos los derechos, incluido el derecho a la educación de las personas con discapacidad.

44. En forma similar, las instituciones nacionales de derechos humanos y el *ombudsman* deben desempeñar un papel significativo en la vigilancia del derecho a la educación de las personas con

²⁴ *Purvis v New South Wales (Department of Education and Training)* [2003] HCA 62; *Eaton v Brant County Board of Education* [1997] 1 SCR 241 at 272-273 [67]; *Olmstead v. L.C.* (98-536) 527 U.S. 581 (1999) 138 F.3d 893; *Yated – Non-Profit Organization for Parents of Children with Down Syndrome v. The Ministry of Education*, HCJ 2599/00, Supreme Court of Israel sitting as the High Court of Justice; *Mater J. Rajkumar Minor rep. by his father and natural guardian Mr. D. Joseph vs The Secretary, Educational Department, Government of Tamil Nadu Secretariat, The Director of Medical Education, Directorate of Medical Education and The Secretary, Selection Committee, Directorate of Medical Education* (available at: <http://www.ncpedp.org/org/policy/judged02.htm>). Constitutional Court of Colombia: No. T-429/92, T-036/93, T-298/94, T-329/97, T-513/99, C-559/01, T-339/05; Cámara de lo Contencioso Administrativo de Tucumán, Argentina: No. 62/04; United States Supreme Court: No. 86-728, 80-1002; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: No. 14904-06, 9087-06, 2901-06.

²⁵ See *Purvis*, *ibid.*: “Where the majority narrowly constructed disability so that the behavioural manifestations of a child’s disability were excluded from the definition of “disability” – thus the school’s decision to expel the child from school was held not constitute unlawful discrimination”.

discapacidad. A nivel internacional, las organizaciones intergubernamentales, las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ya han emprendido un trabajo importante en la esfera de la educación inclusiva. Esas organizaciones, junto con las iniciativas de la sociedad civil, en particular las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, tienen un papel que desempeñar a fin de desarrollar una educación conceptualmente inclusiva dentro de un marco de derechos humanos, para vigilar la aplicación, reunir estadísticas y datos y compilar las mejores prácticas.

45. La vigilancia del derecho a la educación, y la educación inclusiva en particular exige capacidad de medir los progresos realizados. Hasta la fecha, se carece de esa capacidad. El establecimiento de indicadores cuantitativos y cualitativos claros en materia de derechos humanos y el establecimiento de parámetros para los futuros progresos ha de proveer pues importantes medios para hacerlo y tal vez ayudará bastante a llenar las lagunas en lo que se refiere a datos disponibles y adecuados sobre la discapacidad en general y la discapacidad y la educación en particular. Si bien un indicador cuantitativo podría proporcionar, por ejemplo, información sobre el número de niños con discapacidad que están matriculados en las escuelas, un indicador cualitativo describirá la calidad del programa y el grado en que la discapacidad se incorpora al programa o se deja de lado. Por consiguiente, el Relator Especial alienta a los gobiernos, a los órganos creados en virtud de tratados y a los organismos de las Naciones Unidas a elaborar indicadores para medir el derecho a la educación de las personas con discapacidad.

VI. RESPUESTAS AL CUESTIONARIO

46. Con el fin de recabar información actualizada sobre la situación del derecho a la educación de las personas con discapacidades, el Relator Especial envió un detallado cuestionario tanto a los gobiernos, como a los organismos de las Naciones Unidas como a ONG y expertos y expertas independientes.

47. Cumplido el plazo establecido para la recepción de las respuestas, se recibieron informes de los Gobiernos de la Arabia Saudita, la Argentina, Australia, Austria, el Brasil, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, el Ecuador, Eslovaquia, Estonia, España, la Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, el Irán, el Iraq, el Japón, Marruecos, Mauricio, México, Panamá, Polonia, Portugal, Turquía y Uganda. Además, se recibieron informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como de gobiernos locales, universidades, instituciones nacionales de derechos humanos, expertos y expertas y ONG de Alemania, Angola, la Argentina, Armenia, Australia, el Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, España, los Estados Unidos de América, Ghana, Honduras, la India, Israel, Italia, Kenya, Malawi, Malta, México, Nigeria, los Países Bajos, el Perú, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rusia, Serbia, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Uganda, Viet Nam y la Unión Europea. El Relator Especial también recibió informes regionales de África, Asia Central y Asia-Pacífico, así como de

regiones específicas de algunos países. La información que seguidamente se presenta, incluye algunos comentarios del Relator Especial, que buscan contextualizar las respuestas obtenidas²⁶.

Aspectos jurídicos y conceptuales

48. Primeramente, el Relator Especial desea destacar que en buena parte de los países consultados, existe un marco jurídico nacional de protección de los derechos humanos, aun cuando no siempre se considera a las personas con discapacidades. El reconocimiento jurídico formal, sin embargo, no siempre se traduce en prácticas efectivas de garantización de una educación digna y de calidad para las personas con discapacidades.

49. Por esas razones cabe afirmar la necesidad de un profundo debate acerca de los sentidos y significados presentes en la idea de la inclusión y la educación para todos, para que los cambios educativos no sean simples transformaciones de nomenclatura respecto de los grupos y de los sujetos pensados como "diferentes" y sí, por el contrario, nuevas modalidades de relación pedagógicas entre todos los miembros de la comunidad educativa.

50. Se hace necesario señalar que la inclusión no es simplemente una "contra-cara" de la exclusión; es por esta razón por la que el Relator Especial sostiene que la educación inclusiva implica un radical cambio político y cultural de los sistemas educativos. Dicho en otras palabras: el mismo sistema que excluye no puede ser el mismo sistema que incluye o promete la inclusión, pues si no se estaría frente a un mecanismo que, simplemente, substituye la inclusión por la exclusión para continuar una secuencia de control sobre las poblaciones excluidas. No está de más recordar las reiteradas formas de inclusión excluyente, como la denominada "educación integradora", de las que se deriva una separación producida a partir de los efectos subjetivos del "estar dentro".

51. El papel de los marcos jurídicos regulatorios y de los programas y políticas públicas impulsadas por algunos gobiernos parece resultar insuficiente en gran parte de los países estudiados. La escasez de financiamiento y recursos disponibles y la falta de voluntad política de las instancias locales de gobierno, en el caso de los países que cuentan con administraciones descentralizadas, aparecen como los principales factores que condicionan una aplicación parcial o inadecuada de las políticas y disposiciones tendientes a garantizar el derecho de la educación de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad.

52. A partir de los informes recibidos, el Relator Especial observa que en la gran mayoría de los países consultados, estructuras mixtas combinan escuelas de educación especial con experiencias de inclusión o integración de alumnos con discapacidad en las escuelas regulares. En la mayoría de los casos se evidencia una tendencia a dar prioridad a la educación de las personas con discapacidad dentro de escuelas regulares. Sin embargo, estas prácticas tienen escasa concreción efectiva y sus resultados no suelen alcanzar las aspiraciones y objetivos que las motivan.

²⁶ The contents of this section is the result of discussions held with Pablo Gentili, Florecia Stubrin, Carlos Skliar and Lucila Rosso.

53. El reconocimiento de la necesidad de impulsar prácticas de educación inclusiva es casi generalizado. No obstante, el concepto de educación inclusiva no aparece claramente reconocido en todos los países, muchos de los cuales lo identifican con experiencias de educación integrada. No parece existir un consenso en torno a los significados y consecuencias de ambas propuestas o modalidades pedagógicas.

54. Pueden establecerse algunas tendencias continentales respecto de estas apreciaciones. En países africanos y asiáticos suele aludirse a la educación inclusiva para referirse a procesos de incorporación de niños, niñas y jóvenes con discapacidad al sistema educativo regular, sin hacer mención a la educación integrada. Sin embargo, no parece existir un planteamiento de ambos conceptos y corrientes pedagógicas. En Latinoamérica, ambas son mencionadas como requisito previo para la concreción igualitaria del derecho a la educación de las personas con discapacidad, pero tampoco existe una clara diferenciación entre ellas.

Aspectos institucionales

55. Si bien muchos de los y las informantes defienden el impulso de los patrones de la educación inclusiva, la mayoría cree también necesario sostener el sistema de educación especial para aquellos niños con grados de discapacidad grave o que, simplemente, prefieran una atención especializada. Muchos países optan por sistemas combinados de educación regular y especial que incluyen diversos tipos de modalidades: educación regular con clases especiales; educación especial sólo para personas que sufren algún tipo de discapacidad específica (por lo general, motora o múltiple); educación especial preescolar o temporal, como instancias preparativas para una posterior experiencia inclusiva.

56. Los discursos de la inclusión y la integración parecen contradecirse con una marcada tendencia a la persistencia de modalidades de educación segregada. El reconocimiento de estas modalidades como requisito previo para la garantía del cumplimiento efectivo del derecho a la educación de las personas con discapacidades viene acompañado del reclamo de un conjunto de transformaciones radicales dentro de los sistemas educativos.

57. El sistema de educación especial sostuvo en el pasado la tendencia a una uniformidad de sujetos allí donde no la había y a una disgregación de sujetos allí donde no era necesario. Ese orden se ha mantenido más o menos inalterable en el pasaje a la educación inclusiva: aún hoy se caracteriza una población con "necesidades educativas especiales derivadas de la discapacidad", sin tomar en cuenta que los efectos de inclusión, aún generalizados en relación con el acceso, se modifican y son intensamente diferentes en cuanto al sentido de la permanencia y de la diferencia que los componen.

58. Cabe mencionar el caso de las personas sordas en países como Suecia o el Reino Unido donde, según las ONG consultadas, el acceso al bilingüismo se considera requisito previo para una escolaridad igualitaria, o el caso de las personas ciegas en Suiza, donde un apoyo inicial resulta en una igualdad de oportunidades educativa posterior. En ambos casos se aplican principios de compensación y de diferenciación que no pueden ser considerados discriminatorios en tanto reconocen principios y derechos tales como el acceso a lenguaje de signos del país y alfabetización en condiciones particulares. En síntesis, la propuesta de inclusión no supone ignorar la especificidad de los grupos que componen la población de "discapacidad". Supone,

eso sí, que no se considere esa especificidad como negativa o deficitaria según criterios y discursos exclusivamente provenientes del modelo médico.

59. Son casi inexistentes los sistemas y experiencias de evaluación de la calidad y la pertinencia de la educación de las personas con discapacidades (tanto en la educación regular como en la especial). Los países europeos son los únicos que aplican estrategias y políticas de evaluación de estas prácticas. La evaluación del desempeño de los alumnos y alumnas con discapacidades es más frecuente, pero aún incipiente.

60. La deuda pública y la escasa inversión aparecen como factores desfavorables para la conquista y ampliación del derecho a la educación de las personas con discapacidad, en muchos de los países considerados en este informe. La falta de recursos destinados a la educación como consecuencia de la dependencia financiera y los procesos de privatización y mercantilización de la educación, aparecen como trabas para la expansión de este derecho.

61. Son pocos los países que aceptan la existencia de una amplia práctica del cobro en los sistemas públicos de enseñanza. Sin embargo, muchos de los informes al cuestionario reconocen la existencia de prácticas de cobro indirecto en la educación pública, como la compra de materiales escolares, el pago de tasas de matriculación o examen u otros. En el caso de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, los costos adicionales se intensifican en gran medida debido a la cantidad de materiales y equipamientos especializados que requieren para garantizar, supuestamente, unas condiciones de aprendizaje adecuadas. En los casos en los que se reconoce la existencia del cobro directo o indirecto de la educación pública a estudiantes con discapacidad, las tarifas y el pago de otros rubros relacionados ejercen un impacto negativo en el acceso y la permanencia de estas personas en los sistemas educativos, como reiteradamente han informado el Relator Especial y su predecesora.

62. Otro dato interesante es el que resulta de la cantidad de escuelas especializadas en cada país: esa cantidad varía de acuerdo con las tasas demográficas, los recursos financieros destinados a la educación y el grado de desarrollo de las políticas de educación inclusiva, entre otros factores. En muchos países existen alternativas educativas para niños, niñas y adolescentes con discapacidades que se articulan fuera de los sistemas de educación formal. ONG, centros de educación no formal, centros de rehabilitación dependientes de los ministerios y secretarías de salud, grupos religiosos y organizaciones comunitarias ofrecen un conjunto de actividades que incluyen desde prácticas de educación domiciliarias hasta instancias de esparcimiento y recreación para esta población.

La cuestión de la diferencia

63. Es claro que la educación inclusiva debería obedecer a un proceso y a una transformación generados y ejercidos por el sistema regular de educación, mucho más que por el sistema de educación especial.

64. En ese sentido, lo que los informes recibidos parecen expresar en gran medida es el peligro de la transformación de la experiencia de inclusión educativa en un nuevo y renovado diferencialismo, esto es, en un proceso mediante el cual se señala una vez más a aquellos sujetos considerados diferentes de los demás, lo que contradice el espíritu mismo del cambio educativo por la inclusión. Si se trata, entonces, de un nuevo posicionamiento de la norma, estableciendo

quiénes están encuadrados en ella y quienes no, podría ocurrir que se acabe por entender la inclusión como un simple proceso de normalización de ciertos grupos o de ciertos ambientes específicos.

Sobre organizaciones no gubernamentales

65. El Relator Especial nota que las estrategias y experiencias concretas de inclusión son en muchos casos promovidas por ONG²⁷. Algunos países claramente derivan la responsabilidad de la inclusión a esas organizaciones, desatendiendo sus obligaciones. Se trata sin duda de una situación compleja: como el Estado no asume la función incluyente, no sólo escolar sino más generalmente social, económica y cultural, un buen número de familias que componen clases sociales medias o altas resuelven la inclusión de sus hijos e hijas con discapacidad a través de la contratación directa de un maestro o maestra particular que realiza el seguimiento educativo sin participar en la comunidad educativa. Es además evidente que la ausencia de cambios institucionales promueve la creación de entidades de padres y madres que vuelven a preferir un sistema especial de educación para sus hijos e hijas.

Información estadística

66. En las respuestas recibidas por el Relator Especial, resulta notoria la ausencia de información estadística sobre la cantidad de población con discapacidad, y es menos frecuente aún la existencia de datos sobre la cantidad de personas con discapacidad escolarizadas. Por otra parte, la diversidad en las formas de conteo y medición estadística dificultan enormemente las posibilidades de comparabilidad. Este punto es particularmente álgido para comprender la gravedad del problema de la educación de las personas con discapacidad.

67. Son también escasas las informaciones estadísticas disponibles sobre los índices de abandono o deserción escolar de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Y resultan casi inexistentes las estadísticas que comparan estos índices con los correspondientes a los alumnos sin discapacidad. Sin embargo, los incipientes datos permiten deducir que la deserción escolar de los niños y niñas con discapacidades es comparativamente mayor que la de aquellos que no las tienen. Son mencionadas como causas de este fenómeno las prácticas de estigmatización a las que estos niños y niñas se ven sometidos, la precaria formación de los docentes, los escasos recursos y las precarias condiciones de infraestructura en que se encuentran las instituciones escolares.

68. Resultan igualmente escasos los datos sobre el éxito o fracaso escolar (absoluto y comparativo) de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

69. Sería de particular interés conocer los movimientos institucionales de esta población en un lapso relativamente significativo: en algunos países la población con discapacidad fue transferida íntegra o parcialmente de los sistemas especiales a los sistemas regulares de educación y es probable que en un inicio la tasa de matriculación fuese alta. Pero debería

²⁷ World Vision UK: The global partnership for disability and development. *Study on integrating disability into the education for all fast track initiative processes and national education plans. Progress report*. Noviembre de 2006, pág. 11.

saberse qué es lo que ha ocurrido y qué es lo que ocurre cuando se producen fenómenos de deserción, evasión y/o abandono de esa población de un sistema que no ha podido y/o no ha sabido incluirla. Si, como ha sucedido en algunos países o en algunas regiones de algunos países, las instituciones especiales desaparecen total o parcialmente: ¿dónde está esa población?

Servicios de apoyo y formación docente

70. Las medidas de inclusión mencionadas por las respuestas obtenidas al cuestionario del Relator Especial refieren mayormente a instancias de apoyo y acompañamiento del personal docente en los procesos de integración de personas con discapacidad en las escuelas regulares. Sin embargo, la gran mayoría de los informes destacan la precariedad e insuficiencia de estos programas, disposiciones y políticas. En países de Europa occidental, los programas de inclusión adquieren un carácter más sistémico y estructural, mientras que en América Latina y África se restringen a estrategias aisladas cuya aplicación raramente se concreta.

71. La mayoría de los países y organizaciones consultadas hacen referencia a la necesidad de invertir en la preparación de docentes regulares para atender requerimientos de niños y niñas con necesidades especiales, por medio de instancias de formación y capacitación tanto en las etapas de la formación inicial, como en los cursos de especialización y capacitación en servicio.

72. El Relator Especial observa también que, en muchos casos, los mecanismos destinados a asegurar la igualdad de acceso educativo a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, así como muchas medidas de inclusión impulsadas a nivel nacional o local por las instancias gubernamentales, suelen restringirse a obras de infraestructura tendientes a facilitar el acceso físico y la circulación de las personas con discapacidades motoras, visuales o auditivas a las escuelas. Sin embargo, debe reconocerse que la accesibilidad es una condición y no el destino final de la inclusión y que la atención educativa centrada en el interés superior del niño y en sus relaciones con los demás debe estar siempre en el centro del horizonte pedagógico. Los informes en respuesta al cuestionario muestran precisamente la identificación exacerbada de la accesibilidad física, pero en buena parte de los casos analizados no se nota igual preocupación por la inclusión de los y las estudiantes con discapacidad en todos los demás aspectos de la actividad escolar, incluido el aprendizaje significativo.

73. El transporte público para las personas con discapacidad es gratuito en muchos de los países estudiados. Sin embargo, son pocos los que cuentan con servicios de transporte escolar gratuito y adecuado a sus necesidades.

Diferencias regionales

74. El Relator Especial nota la existencia de una marcada disparidad entre los países ricos y los países pobres en cuanto a las condiciones de escolaridad de las personas con discapacidad. En los países europeos se evidencia una fuerte tendencia a la educación inclusiva y existen numerosos programas de apoyo y asistencia financiera a las familias, así como provisión de materiales especiales financiados por el Estado. En América Latina y en muchas regiones de Asia y África, los programas tendientes a garantizar las condiciones efectivas de escolaridad de las personas con discapacidad cuentan con escasos recursos y es casi nula la asistencia financiera a las familias.

75. La precariedad o inexistencia de centros de salud en áreas periféricas y rurales dificulta enormemente las condiciones de vida de las personas con discapacidad. En algunos países, especialmente latinoamericanos y africanos, la pobreza y la ruralidad suelen combinarse potenciando los perjuicios a los que se ven sometidos estas personas.

Discriminación múltiple

76. Un conjunto de factores se combinan con la discapacidad, potenciando los efectos discriminatorios y excluyentes que operan en muchos sistemas educativos. La pertenencia a determinados grupos de identidad y sociales (como el caso de las tribus nómadas, de los afrodescendientes, de los dalits, romaníes y pueblos indígenas), las condiciones sociales y el sexo (las niñas y mujeres con discapacidad sufren más discriminación que los niños u hombres en las mismas condiciones), constituyen factores que determinan condiciones de vida aún menos favorables.

77. Son llamativamente escasas las políticas educativas y facilidades específicas destinadas a niños, niñas y adolescentes con discapacidades múltiples.

78. En cuanto a la contribución de la educación para la potenciación del papel de los y las estudiantes con discapacidades, las apreciaciones se encuentran divididas. Aquellos que afirman que existe una contribución efectiva de los procesos educativos para la mejora de las condiciones de vida y la potenciación de las personas con discapacidad, hacen referencia al entrenamiento en herramientas para la vida diaria y la inserción en el mercado laboral. Aquellos que afirman que esta contribución resulta incipiente o escasa argumentan que la conquista de saberes prácticos y conocimientos académicos no se traduce en el desempeño de estas personas en otras esferas de la vida en sociedad. Cabe destacar que el término "potenciación" no tiene un tratamiento uniforme, adquiriendo significados y características diversas en cada uno de los informes.

Participación

79. En la mayoría de los países ni las personas con discapacidad, ni sus familiares o representantes, participan en el diseño de programas educativos y lineamientos curriculares específicos; o bien esa participación a lo sumo se reduce a cursos de orientación o actividades de aprendizaje o recreación colectivas. Son casi inexistentes las medidas concretas tendientes a garantizar este tipo de intervención. En los países africanos, sin embargo, está cobrando importancia la necesidad de hacer participar a la comunidad en las decisiones educativas. En algunas regiones de América Latina se sensibiliza a los padres y madres en la escuela regular acerca de la importancia de su colaboración en el desarrollo de las propuestas pedagógicas y algunos países europeos aplican programas y políticas que prevén la activa participación de los padres y madres en la toma de decisiones sobre los lineamientos educativos de sus hijos e hijas, como es el caso de Finlandia. Allí la participación de los padres y madres es obligatoria en la educación especial y ellos eligen libremente dónde educar a sus hijos e hijas, sin que eso represente costos adicionales. Más aún, el Parlamento Europeo, en su informe A6-0351/2006, de 13 de octubre de 2006, relacionado con la situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea, reafirma la necesidad de alentar iniciativas para desarrollar mayor interacción entre la sociedad y las personas con discapacidad mental, así como a quitar el estigma a las personas con problemas de salud mental y apela al necesario apoyo a las familias con miembros con discapacidad profunda.

80. El derecho de los padres y madres de las personas con discapacidad para elegir la educación más apropiada para sus hijos e hijas aparece reconocido en algunos países, en los marcos legislativos que regulan los sistemas educativos. Sin embargo, la práctica efectiva de este derecho se ve condicionada por un conjunto de factores que muchas veces imposibilitan su pleno ejercicio.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

81. Los marcos programáticos y jurídicos de derechos humanos existentes reconocen claramente que la educación inclusiva constituye un elemento indispensable del derecho a la educación para las personas con discapacidad. En pocas palabras, la educación inclusiva trata de evitar la exclusión de todos los educandos, incluidos aquéllos con discapacidad. Por definición, la exclusión de educandos de la educación, en especial en los ciclos primario y secundario, indica un incumplimiento del derecho a la educación.

82. Al mismo tiempo, la aplicación de la educación inclusiva también presenta problemas en la práctica. El suministro de recursos adecuados y sostenibles, que aseguren un entorno de aprendizaje accesible y cómodo, el cambio de las actitudes tradicionales o discriminatorias hacia las personas con discapacidad, la ayuda a los maestros, los administradores escolares, las familias y las comunidades a comprender y participar en las decisiones y los procesos relacionados con la educación inclusiva y, lo que es más importante, lograr que se atiendan las necesidades de educación especial de los educandos con discapacidad dentro del sistema general de educación, todos ellos son problemas fundamentales para la educación inclusiva. Cuando esos problemas se ponen en el contexto de las presiones que sufren las escuelas y las comunidades, no es posible subestimarlos.

83. No obstante, si bien esos problemas indudablemente existen, la alternativa de excluir a grandes sectores de la comunidad del disfrute de su derecho a la educación y las consecuencias conexas -desigualdad, exclusión de las personas con discapacidad de participar en la sociedad incluso a través del empleo, permanencia de barreras y actitudes y prácticas discriminatorias, mantenimiento de una costosa segregación en la educación y así sucesivamente- proporciona el ímpetu necesario para buscar soluciones a esos problemas. Lo que es más importante, mucho puede hacerse para trabajar en pro de la educación inclusiva, ya sea con poco costo adicional o mediante la utilización eficaz y efectiva de los recursos existentes.

84. El Relator Especial recomienda que los Estados adopten las siguientes medidas para garantizar un sistema eficaz de educación inclusiva:

- a) Eliminar las barreras legislativas o constitucionales para que se incluya a los niños y adultos con discapacidad en el sistema de educación regular. A este respecto los Estados deberían:
 - Asegurar una garantía constitucional de enseñanza básica, gratuita y obligatoria a todos los niños.

- **Adoptar y afianzar la legislación encaminada a garantizar los derechos de las personas con discapacidad.**
 - **Garantizar que se aprueben y apliquen leyes que prohíban la discriminación en el empleo. Ello permitirá que las personas con discapacidad puedan ser maestros.**
 - **Ratificar la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.**
- b) Procurar que un Ministerio sea responsable de la educación de niños y adultos. Por consiguiente, los Estados tal vez necesitarían:**
- **Enmendar la legislación de manera que el Ministerio de Educación fuera responsable por el suministro de toda educación.**
- c) Asegurar que un único sistema escolar fuera responsable de la educación de todos los niños de la región. Con este fin los Estados tal vez necesitarían:**
- **Amalgamar los presupuestos y la administración de la enseñanza especial y la enseñanza regular dentro de la zona geográfica;**
 - **Adoptar prioridades normativas y legislación que promovieran la inclusión de todos los estudiantes en el sistema de educación regular.**
- d) Transformar los recursos de enseñanza especial existentes -las escuelas o las clases especiales- en recursos para ayudar al sistema regular. Para ello los Estados tal vez necesitarían:**
- **Capacitar educadores especiales que sirvieran de recursos adicionales de los maestros regulares;**
 - **Transferir estudiantes de programas especiales a clases regulares con apoyo del personal de recursos especiales;**
 - **Asignar recursos financieros para acomodar adecuadamente a todos los estudiantes y para asistencia técnica en apoyo de los funcionarios del Ministerio de Educación, a nivel de distrito, de la escuela y del aula;**
 - **Revisar los métodos de examen para garantizar que pudieran participar los estudiantes con discapacidad.**
- e) Impartir capacitación anterior al servicio y dentro del servicio a los maestros de manera que pudieran responder a la diversidad en el aula. Con ese fin, los Estados deberían:**
- **Capacitar maestros en técnicas utilizadas en el aula tales como la instrucción diferenciada y el aprendizaje cooperativo;**
 - **Alentar a las personas con discapacidad a capacitarse como maestros;**

- Usar técnicas de capacitación piramidal en las que los maestros, una vez capacitados en las metodologías de educación inclusiva, capacitaran a otros maestros y así sucesivamente.
- f) **Impartir capacitación sobre las mejores prácticas a los administradores de la educación y al personal de apoyo en respuesta a las necesidades individuales del estudiante. Los Estados tal vez necesitarían:**
- Proporcionar modelos de práctica que ofrecieran apoyo, tales como "grupos de apoyo con base en la escuela";
 - Proporcionar acceso regular a nuevos conocimientos sobre las "mejores prácticas en la escuela y en el aula".
- g) **Asegurar que se resolvieran las condiciones que impiden que los maestros enseñen en forma inclusiva. Con ese fin los Estados necesitarían:**
- Ocuparse del tamaño de la clase. Las clases más pequeñas por lo general se consideran más eficaces.
 - Revisar y adaptar el contenido del plan de estudios de conformidad con las mejores prácticas.
 - Asegurar que los edificios escolares y los materiales fueran accesibles a los niños con discapacidad.
 - Contribuir a las investigaciones internacionales y nacionales en curso sobre las mejores prácticas, cooperar con ellas y divulgarlas en la medida en que se relacionaran con la educación inclusiva.
- h) **Invertir en programas de atención y educación inclusiva en la primera infancia, que pueden sentar las bases para la inclusión de los niños con discapacidad durante toda la vida tanto en la educación como en la sociedad. Para ello los Estados tal vez necesitarían:**
- Empezar procesos consultivos, incluidos con organizaciones de personas con discapacidad y grupos de padres de niños con discapacidad, para elaborar una política nacional sobre atención y educación en la primera infancia;
 - Incluir la atención y la educación en la primera infancia en los principales documentos de recursos gubernamentales tales como los presupuestos nacionales, los planes sectoriales y los documentos de estrategia de reducción de la pobreza.
- i) **Impartir capacitación a los padres de niños con discapacidad para que conozcan sus derechos y sepan qué hacer al respecto. En este caso los Estados tal vez necesitarían:**

- Apoyar a las organizaciones cívicas, incluidas las organizaciones de padres con niños con discapacidad, para promover la capacidad sobre el derecho a la educación y cómo influir eficazmente en la política y en la práctica.
- j) **Desarrollar mecanismos de responsabilidad con objeto de vigilar la exclusión, la inscripción escolar y la terminación de la educación por personas con discapacidad. Por consiguiente, como mínimo los Estados deberían:**
 - Adoptar y revisar mecanismos de presentación de informes para desglosar los datos sobre participación escolar. Esos datos deberían incluir específicamente el tipo de discapacidad.
- k) **Buscar y aprovechar asistencia según sea menester. Con ese fin los Estados tal vez necesitarían:**
 - Pedir asistencia sobre las mejores prácticas a otros Estados y organizaciones internacionales y/o intergubernamentales;
 - Integrar esas mejores prácticas en los marcos legislativo y normativo;
 - En caso en que faltaran recursos adecuados, recabar asistencia internacional.

85. El Relator Especial también recomienda:

- **Al Banco Mundial:** la compilación de mejores prácticas en los casos en que se han atendido las necesidades de educación especial de las personas con discapacidad por conducto de la educación general. Investigación de fórmulas de financiación basadas en los derechos para asegurar la asignación de recursos eficaz, eficiente y sostenible para el derecho a la educación de las personas con discapacidad.
- **A la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos:** seguir prestando asistencia a los mecanismos de derechos humanos con objeto de examinar e investigar problemas concretos que se oponen a los derechos de las personas con discapacidad, habida cuenta de que no se logrará el derecho a la educación si se ignoran otros derechos.
- **A las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil:** participar activamente en la elaboración de planes de educación inclusiva y ayudar a vigilar su aplicación y a aumentar la conciencia al respecto.
- **Al Consejo de Derechos Humanos:** pedir información sobre los problemas que enfrentan los Estados para la pronta ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y pedir a todos los mecanismos de derechos humanos que incluyan en su labor la atención a la situación de las personas con discapacidad.
