

Desclée de Brouwer, Bilbao; MÉNDEZ, Lorena y GONZÁLEZ BRAVO, Luis (2002), "Descripción de patrones de apego en menores institucionalizados con problemas conductuales", *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*, vol. 11, n° 2, pp. 75-92; MINUCHIN, Patricia; COLAPINTO, Jorge y MINUCHIN, Salvador (2009), *Pobreza, institución, familia*, Amorrortu, Buenos Aires; OCÓN, José (2008), "La adopción en España", en MARTÍNEZ GARCÍA, Rosalía y GÓMEZ, Juan Miguel (coords.), *La adopción de menores: retos y necesidades*, Llar, Sevilla, pp. 17-38; PALACIOS, Jesús; SÁNCHEZ-SANDOVAL, Yolanda y SÁNCHEZ ESPINOSA, Encarna (1997), *La adopción en Andalucía*, Consejería de Asuntos Sociales, Dirección General de Atención al Niño, Junta de Andalucía; PINEDO, José Ramón y SANTELICES, María Pía (2006), "Apego adulto: Los modelos operantes internos y la teoría de la mente", *Terapia Psicológica*, vol. 24, n° 2, pp. 201-210; RODRIGO, María J. y PALACIOS, Jesús (1998), *Familia y desarrollo humano. Psicología y Educación*, Alianza, Madrid; SPITZ, René (1945), "Hospitalism: An inquiry in genesis of psychiatric conditions in early childhood", *Psychoanalytic study of the child*, vol. 1, pp. 53-74.

Irene García Fernández

Máster en Gobierno y Cultura de las Organizaciones

## Políticas educativas sobre discapacidad en Colombia: ¿están cumpliendo su fin último de inclusión social?

### Modelo de discapacidad

En el transcurso del tiempo la discapacidad ha sido definida de diferentes formas y aún hoy no se ha llegado a una definición unificada internacionalmente. Sin embargo, para efectos prácticos nos remitiremos a la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), utilizada en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), que fue aprobada y ratificada por el



Congreso de la República de Colombia bajo la ley 1346 de 2009: "La *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud* (CIF), adoptada como marco conceptual, define la discapacidad como un término genérico que engloba deficiencias, limitaciones de actividad y restricciones para la participación. La discapacidad denota los aspectos negativos de la interacción entre personas con un problema de salud (como parálisis cerebral, síndrome de Down o depresión) y factores personales y ambientales (como actitudes negativas, transporte y edificios públicos inaccesibles, y falta de apoyo social)".

Esta definición está basada en el modelo biopsicosocial que utiliza la CIF; se trata de una fusión entre el modelo que imperaba en los años setenta, el médico, y el dominante en los años noventa, el social. El modelo médico estaba relacionado con la alteración corporal que necesita cuidados médicos. Así, el discapacitado pasa a tener un estatus de paciente, el tratamiento es provisto por el sistema de salud y el entorno social no influye –ni positiva, ni negativamente– en el estado del paciente. A diferencia del médico, el modelo social centra el problema en la sociedad pero no en el individuo. Las personas con discapacidad reivindican la condición de sujeto de pleno derecho y la sociedad comprende que es ella la que impone barreras y discriminaciones. Este cambio en el enfoque de la discapacidad es un punto de inflexión que hace que la responsabilidad de la inclusión social recaiga en la comunidad y en el Estado, que va a ser el garante último de que sus derechos sean salvaguardados. Al pasar el discapacitado a ser sujeto de derecho y de obligaciones, las políticas de asistencia trascienden hacia políticas de desarrollo humano con enfoque a derechos, imperando



siempre los principios de igualdad, justicia, equidad y dignidad.

### **Discapacidad en el mundo**

En el mundo, alrededor de mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad, lo cual es equivalente al 15% de la población. Las cifras de personas con discapacidad tienden a aumentar debido al envejecimiento de la población –las personas mayores tienen mayor riesgo de discapacidad– y al incremento de enfermedades asociadas con discapacidad, como diabetes, enfermedades cardiovasculares y trastornos mentales.

Según el informe de discapacidad de la OMS, las características de discapacidad de un país concreto dependen específicamente de varios factores: tendencias de programas de salud, ambientales y de otros tipos, como accidentes, desastres naturales, conflictos, hábitos alimenticios y abuso de sustancias.

Los obstáculos y discriminaciones que reciben los discapacitados varían dependiendo del tipo de discapacidad. Así, por ejemplo, los niños con deficiencias físicas suelen correr mejor suerte que los que padecen deficiencias sensoriales o intelectuales. De igual manera, las poblaciones vulnerables, que son las más pobres, presentan una mayor prevalencia de discapacidad.

Como ya se ha mencionado, el enfoque de discapacidad bajo el modelo social da gran relevancia al papel que desempeña el entorno para facilitar o restringir la participación de las personas con discapacidad. La OMS recoge en su informe de 2008 los obstáculos sustanciales a los que se enfrentan las personas con discapacidad. A efectos prácticos de este



trabajo se presentarán únicamente las relacionadas con educación, ya que la formulación de políticas no siempre tiene en cuenta las necesidades reales de las personas con discapacidad o la falta de cumplimiento de las normas existentes. Un ejemplo es la política de Iniciativa Rápida de Educación que fue adoptada por 28 países, de los cuales 18 no disponían de una estrategia clara de plan de acción, tenían una normativa ambigua y no contaban con respaldo económico para ayudar a las escuelas y a la comunidad en general a adoptarlas.

Las actitudes negativas relacionadas con creencias y prejuicios son un gran obstáculo. La actitud que tomen los profesores, la administración, los demás estudiantes y sus familias influyen en la inclusión de niños con discapacidad en escuelas convencionales.

Según se afirma en el Informe sobre Discapacidad de la OMS, esas barreras ocasionan grandes diferencias en el porcentaje de niños con discapacidad y el porcentaje de niños no discapacitados que asisten a la escuela en distintos países (en primaria va desde el 10% en India hasta el 60% en Indonesia, y en enseñanza secundaria, la diferencia en las tasas de asistencia escolar oscila entre el 15% en Camboya y el 58% en Indonesia).

### **Discapacidad en Colombia**

Desafortunadamente la situación de la discapacidad en Colombia no se encuentra en mejores condiciones que las que presentan de manera global los países en vías de desarrollo. De acuerdo con el Documento Social Compes, según el Censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en Colombia existen 2.624.898 personas



con discapacidad, que equivale en porcentajes al 6,3% de la población total. Con relación a otros censos realizados en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Colombia ocupa el primer lugar en prevalencia de discapacidad, seguido por Ecuador (4.7%) y Venezuela (3.9%).

Como resaltaba el informe sobre discapacidad de la OMS, un gran porcentaje de los discapacitados se encuentra en el grupo de poblaciones vulnerables, con grandes dificultades para acceder a servicios esenciales. En el caso de Colombia, 24 de los 46 millones del total de la población están registrados en los estratos socioeconómicos más bajos. De esos 24 millones un 3.1% tiene alguna forma de discapacidad.

### **Legislación sobre educación para discapacitados**

La Constitución Política colombiana establece, en su artículo 13, la libertad e igualdad ante la ley de todas las personas y hace énfasis en la no discriminación bajo ninguna circunstancia. El artículo 47 hace referencia a las políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los discapacitados, a quienes se les dará una atención especializada si lo requieren. El artículo 54 hace responsable al Estado de garantizar a los minusválidos el derecho a trabajar de acuerdo con sus condiciones de salud. Por último, el artículo 68 menciona la erradicación del analfabetismo y la garantía de la educación de personas con limitaciones físicas o mentales.

Ya en el ámbito más específico, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) en el título III, capítulo 1, habla de la educación para personas con limitaciones y afirma explícitamente que la educación para personas con limitaciones físicas y mentales es parte integrante del servicio público educativo y que son las entidades que prestan el ser-



vicio de la educación las encargadas de permitir el proceso de integración académica y social, con el apoyo del Estado.

La ley 361 de 1997 establece mecanismos de integración social de las personas con limitación y detalla en su capítulo II (artículos del 10 al 17) el tema de la educación, insistiendo en que nadie podrá ser discriminado y que el gobierno promoverá la integración. Asimismo, se menciona que el Gobierno Nacional es responsable de dar los lineamientos y metodologías para el diseño y puesta en marcha de programas educativos individualizados a las necesidades específicas de la población discapacitada. Adicionalmente, menciona que todas las herramientas que requieran los establecimientos educativos para incluir a esta población en aulas regulares deben ser proveídas por el Gobierno Nacional y que la supervisión recae en manos del Ministerio de Educación Colombiano.

Ya por último hemos de mencionar el plan Decenal de Educación (2006-2016), en donde se plantean metas concretas para la población escolar en general, pero también para los discapacitados. Allí se establece una "meta de cobertura del 80% en menores de 16 años con discapacidad, y de alfabetización del 20% de los jóvenes y adultos con discapacidad y analfabetos. Para 2010 se proyectó que el 80% de la población escolar con necesidades educativas especiales (NEE) estuviera matriculada en la educación, y que el 30% de los adultos iletrados con discapacidad participara en programas de alfabetización".

La totalidad de normas que reglan la educación para discapacitados está resumida en 16 documentos, entre leyes, decretos, resoluciones y declaraciones. Aunque hay un gran respaldo jurídico aún siguen existiendo barreras de acceso a



la educación para lograr la verdadera inclusión social de las personas con discapacidad, un grupo que aumenta exponencialmente por la pobreza del país pero también por la guerra incesante en la que vivimos desde hace más de sesenta años.

### **Normativa sobre discapacidad *versus* resultados en inclusión social**

Después de esta visión general del nutrido marco legislativo sobre discapacidad en educación y de una radiografía de la discapacidad, no sólo a nivel colombiano sino mundial, podemos analizar la relación proporcional de estas dos variables y determinar si las políticas están cubriendo las necesidades imperantes de la realidad de la discapacidad en Colombia.

Según la información que reporta el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD), 66 de cada 100 colombianos con discapacidad saben leer y escribir, cifra que se reduce a la mitad (33%) cuando se toma el grupo de edad entre 5 y 14 años. Sin embargo, la situación se va tornando más crítica al terminar la secundaria, donde solo se llega a un 17% y solo el 3,4% de esta población alcanza los estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.

A pesar de que la Carta Magna, en el artículo 68, estipula que es obligación del Estado colombiano erradicar el analfabetismo y garantizar la educación de las personas con discapacidad, la realidad es otra. Ni siquiera el 24% de las personas con discapacidad con el índice de productividad más alto, grupo entre 18 y 39 años, ha cursado ningún nivel educativo, y la tasa de analfabetismo oscila entorno al 24%. Una vez contrastado el dato con el de la población sin discapaci-



dad la diferencia es abismal, ya que entre estos últimos la tasa de analfabetismo solo llega a un 6,9%.

Bajo el principio de igualdad, el artículo 13 de la Constitución afirma explícitamente que el Estado promoverá las condiciones de igualdad real y efectiva y adoptará medidas a favor de los grupos discriminados y marginados. Sin embargo, la población con mayor índice de pobreza arroja datos más pesimistas, ya que más de la mitad de la población con discapacidad (57%) –entre los 18 y los 29 años– no ha cursado ningún nivel educativo y casi llega a triplicar ese número.

Un estudio empírico realizado por Andrea Padilla Muñoz, abogada especializada en Derechos Humanos, también da luz sobre las barreras a la implementación legislativa colombiana en lo referente a la educación para los discapacitados. En su investigación Padilla da relevancia a la interacción de los docentes y las personas con discapacidad dentro del marco de legislación existente. El instrumento del estudio fue una encuesta realizada a 343 profesores de tres colegios públicos en Bogotá. Los resultados de la encuesta arrojaron que el 80% de los docentes encuestados no se sentía preparado para trabajar con un estudiante que tuviera discapacidad mental o sensorial, y más del 70% tampoco se sentía capacitado para trabajar con personas con limitaciones físicas. La falta de capacitación de los docentes no concuerda con lo que dictamina la ley general de educación de 1994, en la que, en el capítulo 1, artículo 47, se señala que "El Estado apoyará a las instituciones y fomentará programas y experiencias orientadas a la adecuada atención educativa de aquellas personas con discapacidad [...]. Igualmente fomentará programas y experiencias para la formación de docentes idóneos con este mismo fin".





A esto se añade que, aunque el 30% de los docentes tuviera una actitud positiva y ajustara de manera adecuada el currículo para tener a una persona con discapacidad física en clase, la infraestructura de los colegios en donde se realizaron las encuestas carecía de ascensores, rampas, etc. y no estaba adaptada para la asistencia de un alumno con discapacidad física. Estos datos, además de demostrar las barreras para la inclusión, pueden acrecentar el sentimiento de discriminación por parte de la población con discapacidad.

### **Necesidad de una normativa legal y legítima**

Después de analizar la situación actual de los discapacitados en Colombia se puede inferir que, a pesar de la extensa legislación para la protección de los derechos de las personas con discapacidad, su función principal, garantizar el acceso a servicios básicos como la educación y, como fin último, lograr la integración social, aún es una utopía.

Esto se debe principalmente a que estas leyes no están legitimadas por la sociedad en general y por el sistema de educación en particular. Sólo se cumple lo estipulado por la ley cuando las personas con discapacidad o su familia interponen una acción de tutela –mecanismo que tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales fundamentales. De ese modo únicamente se garantiza el cumplimiento de la ley, mas no la legitimidad que permite a los miembros del sistema internalizar la necesidad de integrar a los discapacitados en la red educativa. Por consiguiente, cumplir solo la ley generaría un riesgo alto de corta permanencia dentro de la institución educativa, pues el alumno se puede enfrentar al menosprecio, al *bullying* o a las burlas al convivir con



una comunidad que no ha compartido el ámbito de la diversidad y no ha sido preparado para ello.

Según Kelsen, la legitimidad se funda exclusivamente en la legalidad. Inclusive se podía anular el término legitimidad de la ecuación, ya que con la simple legalidad están implícitos los dos conceptos. Bobbio, en cambio, asegura que ambos conceptos se refieren al poder, pero que indican diferentes requisitos del poder: legitimidad como requisito de titularidad; legalidad como requisito del ejercicio del poder.

En este caso en particular, haría referencia a que el gobierno –el soberano en términos de Bobbio– debe promover la legitimidad de las normas educativas a través de la generación de las condiciones favorables para que se cumpla la ley y se logre la inclusión social, que es el fin último de las políticas sobre discapacidad. La legitimidad se puede promover a través de la capacitación de los docentes y del personal administrativo y directivo de los planteles escolares sobre discapacidad, así como mediante el acompañamiento a los centros educativos para la efectiva adecuación a las necesidades de las personas con discapacidad, logrando así su permanencia en el sistema educativo.

Según Bobbio, igual que la teoría general del poder diferencia dos requisitos (legitimidad y legalidad), la teoría general de la norma jurídica diferencia otros dos: justicia y validez.

En el caso explícito de la legislación sobre la discapacidad, se expiden leyes validas porque son emitidas por órganos competentes, pero no del todo justas porque no se ajustan a las necesidades reales de los discapacitados. Este es el caso de la ley de educación, que exige que se reciba a todos los niños en un aula tradicional, sin tener en cuenta que no



reconocer la diferencia puede generar exclusiones aún más fuertes. Un ejemplo es la asistencia de un niño con síndrome de Down a una escuela normal: puede que esa misma ley que intenta cobijar y proteger a los discapacitados los esté poniendo en una situación de vulnerabilidad ante los compañeros y el ambiente; en vez de ayudar, puede estar propiciando la deserción del sistema escolar para siempre.

Por eso, es importante que las leyes se dicten teniendo en cuenta la realidad de los sistemas y de las sociedades en las que se aplique, y que se destine una parte del presupuesto a asegurar la efectividad de las políticas, poniendo en marcha talleres de sensibilización para estudiantes y padres, capacitación para las personas que van a tener contacto directo con los discapacitados, y adecuación de la infraestructura para hacer más fácil la movilidad de las personas con discapacidad por las instalaciones.

La ley de educación para la discapacidad, al tener un nuevo enfoque donde los discapacitados son sujetos de derecho (con los mismos derechos, oportunidades y obligaciones que todos), debe ir acompañada de ciertos planes de acción, como los señalados anteriormente, que permita a la sociedad y a los sistemas internalizar la ley como tal y mostrar la importancia de incluir a los discapacitados en todas las actividades de la sociedad.

**Referencias:** (1994), Ley General de Educación de Colombia. Ley 115 DE 1994. [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf); (1997), Ley colombiana sobre mecanismos de integración social de las personas con limitación. Ley 361 de 1997. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0361\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0361_1997.html); (2013), Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, [http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-335918\\_archivo\\_pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-335918_archivo_pdf).



pdf; (1991), Constitución Política de Colombia. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991>; (2008), Informe Mundial sobre la Discapacidad. Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial. [http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/es/](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/); (2006), Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Naciones Unidas. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>; CARRILLO PRIETO, Ignacio (1985), "Legalidad y legitimidad: Teoría del poder y teoría de la norma", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, vol. 16-17, pp. 135-140; D'ORS, Alvaro (1979), *Ensayos de teoría política*, Eunsa, Pamplona; PADILLA MUÑOZ, Andrea (2011), "Inclusión educativa de personas con discapacidad", *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. 40, n° 4, pp. 670-699.

Carolina Camacho Cepeda  
*Máster en Gobierno y Cultura de las Organizaciones*

## **Sobre la *auctoritas*, la legitimidad y la *potestas* del actuar médico en un mundo hiperinformado**

El arte de ejercer la medicina siempre fue visto como un don divino en las culturas clásicas. Unido a la religión, este don proveía al médico o curandero de un halo de misticismo que lo distinguía de oficios semejantes, pues lo propio de él era actuar como un puente que unía a la deidad con lo terrenal; el médico, se pensaba, era un intercesor entre la humanidad enferma y una divinidad benévola, en el mejor de los casos, o tirana en el peor de ellos.

La enfermedad se consideraba como un castigo divino, resultado de la desobediencia del individuo, de la nación o tribu a la que pertenecía, con lo que su curación –se pensaba– provendría de dos fuentes: del arrepentimiento de las acciones cometidas en el pasado por el enfermo, por su

