

“CONOCIENDO LAS REALIDADES DE LOS EQUIPOS REGIONALES ITINERANTES EN LAS VEINTE REGIONES EDUCATIVAS DEL PAÍS”

RESUMEN EJECUTIVO

La Ley 7600, en su Título II, Capítulo I: “Acceso a la Educación” menciona las condiciones en que las personas con discapacidad pueden acceder a los distintos niveles, modalidades y tipos de servicio educativo. El Reglamento de dicha Ley,¹ así como el documento Políticas, Normativa y Procedimientos para el acceso a la educación de los estudiantes con necesidades educativas especiales², definen como recursos humanos especializados que participan en el proceso de educación de estos estudiantes, a los siguientes agentes educativos y de autoridad: El Departamento de Educación Especial del MEP; las Asesorías Regionales de Educación Especial; los Equipos Regionales Itinerantes (ERI); los Servicios de Apoyo en Educación Especial fijos o itinerantes; el Comité de Apoyo Educativo (CAE) nombrado en cada centro educativo; el Comité de Evaluación nombrado en cada centro educativo y; la Dirección de cada centro educativo.

En el artículo N° 41, de las Políticas, Normativa... se define la obligación de la administración del MEP de formar los Equipos Regionales Itinerantes, como uno de los recursos especializados para atender estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE) Por otro lado, el artículo N° 27 de los Procedimientos para la aplicación de la Normativa, establece las condiciones en que se conformarán los equipos regionales itinerantes (ERI), de la siguiente manera: “La administración de cada Región Educativa conformará los Equipos Itinerantes que se requieran de acuerdo a las necesidades y características de la región, los cuales funcionarán adscritos a la Asesoría Regional de Educación Especial respectiva, quien lo coordinará”. La Normativa, define las responsabilidades generales y aspectos técnicos de los profesionales que conforman el equipo, los cuales tendrán como responsabilidad dar asistencia técnica o solicitar el apoyo técnico requerido con el que no se cuente en la región; apoyar en los procesos de conformación y actualización de los Comités de Apoyo Educativo; asesorar a los mismos y a las instituciones de la región que carecen de dichos comités, coordinar el seguimiento a la aplicación de adecuaciones curriculares significativas; así como velar por el aprovechamiento de los recursos de apoyo, humanos y materiales, que puedan contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación de la población estudiantil con necesidades educativas especiales.

¹ El reglamento de la ley fue promulgado mediante decreto ejecutivo N° 26831-MP, y entra en vigencia a partir de su publicación el 20 de abril de 1998.

² MEP, 1997, Políticas, Normativas y Procedimientos para el acceso a la educación de los estudiantes con necesidades Educativas Especiales

Con el afán de conocer más afondo sobre la realidad de estos equipos es que el Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa, decide realizar al siguiente investigación, la cual tiene como objetivo: “Realizar una aproximación al conocimiento de la realidad de los Equipos Itinerantes Regionales y cómo configuran su accionar para promover la adecuada atención a las necesidades educativas especiales en el Sistema Educativo Regular de cada región”.

La investigación se realizó en dos fases, durante al primera se estudió la realidad de los equipos regionales itinerantes de cada una de las veinte regiones educativas, en la segunda etapa, se validó la información recopilada en las regiones y se hizo una síntesis nacional.

La estrategia metodológica seguida en ambas fases se hizo tomando como base dos ejes de análisis, un eje vertical que parte de un “deber ser” de la educación inclusiva, la cual se sustenta en el reconocimiento y respeto a la diferencia en tanto se considera a las personas como sujetos de derechos. Mientras en el eje horizontal se plantea más bien el análisis de una práctica cotidiana, que hace evidente mediante actitudes, acciones y procedimientos, la ejecución de un modelo educativo que busca la atención de las necesidades educativas especiales. Estos dos ejes de análisis permitió acercarse al conocimiento de cuál es la realidad de los equipos itinerantes en los procesos de atención a las necesidades educativas especiales en el sistema educativo regular.

- a) El eje vertical sirvió de contrapunto para el análisis de aquellas situaciones significativas, que durante los procesos de investigación se fueron encontrando. Además se tomó en cuenta los antecedentes de la normativa vigente en cuanto a los procesos de atención a las necesidades educativas especiales.
- b) El eje horizontal permitió, de manera progresiva, reconocer y describir la realidad de los equipos itinerantes en la atención de las necesidades educativas especiales. Además, este eje se dividió a su vez en la revisión de la información que se obtenía en tres grandes espacios: lo nacional, lo regional y los centros educativos. En la etapa de análisis de información se procuró hacer una comparación entre los distintos espacios. De esta manera el análisis a nivel nacional, tienen que dar suficiente información para no dejar de lado situaciones que se deben analizar o contrastar con la información de lo que sucede a nivel regional y así también con la situación que se da en los centros educativos.

Luego de haber realizado esta investigación, es importante hacer notar que a lo largo y ancho de este país, un grupo de personas comprometidas con su trabajo, enfrentan uno de los retos que en los últimos tiempos ha generado cambios muy importantes dentro del sistema educativo nacional. Estos retos, pasan por lograr constituirse en un equipo interdisciplinario capaz de proponer y promover estrategias que aseguren mediante la atención de las necesidades educativas especiales, un acceso más equitativo de los niños y jóvenes costarricenses a la educación.

El no darle la atención debida a las necesidades educativas especiales, limita a la niñez y adolescencia su acceso a la educación en igualdad de condiciones y por tanto, la posibilidad de participar en la promoción del desarrollo de nuestro país.

En la realidad de las regiones educativas y en particular, en el quehacer del ERI, existe una confusión en relación a lo que significa las necesidades educativas especiales. Se tiene a pensar que todo tipo de necesidad educativa es especial. El riesgo de esta confusión, no solo está en utilizar las metodologías incorrectas para apoyar a las personas que tienen una necesidad educativa y no tienen dificultad de aprendizaje, sino sobre todo, en no hacer evidente las deficiencias del sistema educativo que no ha podido proveer los servicios necesarios para que todas las personas tengan acceso a la educación.

Es en ese sentido, que el marco teórico en el cual se construye el quehacer de los ERI, se da a partir de esa mezcla en la que convergen momentos teóricos distintos, con prácticas que están influidas por el contexto al cual se tienen que adecuar. Dichas prácticas sufren transformaciones de acuerdo al surgimiento de nuevas y particulares necesidades tanto a nivel interno del equipo, como a nivel de las regiones educativas.

Visto así, se puede decir que hay tres niveles que conviven en la puesta en práctica de la atención a las necesidades educativas especiales desde los equipos regionales itinerantes:

- a) El primero corresponde a una teoría construida en la academia que habla de categorías conceptuales bastante puras, y en la cual encontramos claramente los modelos antes definidos.
- b) Un segundo nivel que pasa por la construcción teórica que se adecua a la realidad del país y que además vive un proceso de reinterpretación por los distintos actores que son los encargados, en última instancia, de ponerla en práctica. Esto se da sobre todo en los niveles políticos.
- c) Un tercer nivel, que tiene que ver con la conceptualización e interpretación dados por las personas que llevan a la práctica estos conceptos. En este nivel encontramos a los ERI quienes día a día topan con los retos propuestos por la realidad y a lo cual, se suma ese imaginario alrededor de la discapacidad, mencionado al inicio, el cual hace que todo concepto adquiera matices propios dependiendo de quien lo utilice.

Por lo general los integrantes de los ERI, manejan un concepto claro de lo que es la atención a las necesidades educativas especiales, sin embargo, cuando se lleva a la práctica, hace que se entre en conflicto con las propuestas que emanan de las jerarquías políticas, los conceptos particulares sobre la atención a las NEE que manejan los distintos actores involucrados en el proceso y, también entran en conflicto con sus posibilidades de acción, pues las necesidades locales sobrepasan las posibilidades de intervención que ellos tienen.

Dentro de los equipos, debido a las distintas profesiones que convergen y a las condiciones en que cada equipo define sus relaciones interpersonales, se dan maneras distintas de conceptualizar y llevar a la práctica lo que es la atención a las NEE; se pudieron determinar las siguientes:

- a. Equipos en que todos sus miembros manejan un mismo concepto a nivel teórico, pero en la práctica tiene más peso lo que cada uno de las disciplinas o profesiones considera adecuado para atender las NEE.
- b. Equipos en que cada uno de sus miembros maneja su propio concepto de NEE y en la práctica se pliegan a lo que se dispone desde la coordinación, es decir, lo que desde la disciplina de educación especial se plantea como la manera correcta de aplicar lo propuesto en los lineamientos.
- c. Equipos en que todos manejan el mismo concepto y en la práctica también todos realizan un mismo ejercicio en torno a los lineamientos propuestos por el Departamento de Educación Especial.
- d. Equipos en los que cada disciplina hace valer su manera de conceptualizar las NEE, y en la práctica eso es lo se aplica.

Durante el proceso de investigación se encontró que hay diversos modelos de trabajo en equipo, los cuales dependen en gran medida de la conceptualización que estos profesionales tengan sobre un equipo. A esto podemos agregarle las particularidades de cada región educativa, que obligan a los ERI a establecer estrategias adecuadas para brindar una atención pertinente a las necesidades educativas especiales. A continuación se detallan:

- a) El primero de estos modelos que en esta investigación se llamará el "*Apilador*", es en el que cada miembro del equipo realiza su trabajo partiendo de un perfil definido desde la intervención propia de su profesión. Parte de la noción del modelo multidisciplinario en el que se da yuxtaposición de disciplinas que acumulan conocimientos

Las estrategias de trabajo al interior del ERI reflejan esta situación, por ejemplo, cuando al revisar un expediente cada profesional se concentra en la parte que le corresponde, realiza un breve informe y da sus recomendaciones. Igual sucede en las visitas a los centros educativos, o en las capacitaciones que realizan a los Comités de Apoyo Educativo, donde cada uno se adscribe únicamente a la temática afín a su profesión, sin entrometerse en el ámbito de los demás miembros del equipo, existen límites de acción entre disciplinas o lo respeto profesional.

- b) Modelo "*Uniforme*", denominado de esta manera porque en él se define la interdisciplinariedad de los equipos desde el quehacer de la educación especial, es decir, que todas las estrategias de trabajo que se establecen dentro del ERI, están perfiladas a partir de las funciones de la educación especial, sin importar cuál es la especialidad que ejerce cada uno. Existe la creencia de que la atención de las necesidades educativas especiales es competencia única y exclusiva de la educación especial, y es a partir de allí que se establecen todas las estrategias de trabajo que realiza el equipo.

- c) Modelo de acción de trabajo en equipo que se perfiló durante la investigación fue el que podríamos denominar el "*Clan*", en el que van todos juntos a hacer las visitas, todos juntos revisan expedientes, y en el cual sin embargo, no necesariamente se distinguen las especialidades que cada disciplina profesional propone, sino que están asimiladas por la lógica de intervención desde la educación especial.

Este modelo se caracteriza por los tipos de intervención que se proponen, y funciona de la siguiente manera: todo el equipo llega al centro educativo, cada uno realiza su labor desde la función definida para su profesión, por ejemplo, la trabajadora social visita el hogar del estudiante, la psicóloga evalúa todo lo relacionado con la parte emocional y cognitiva del estudiante, la docente de I y II ciclo realiza observación en el aula, la docente de educación especial se reúne con los servicios de apoyo.

Por otro lado, hay situaciones ajenas al trabajo en equipo que afectan el cumplimiento de los objetivos del ERI, entre ellas está el contexto en el cual trabajan, es así como las dinámicas que se siguen en cada una de las Direcciones Regionales de Educación, varían mucho de las condiciones particulares de las regiones en las cuales trabajan. En las zonas fronterizas hay una fuerte incidencia de migrantes que afectan las condiciones de atención a las necesidades educativas especiales, en las regiones centrales las zonas urbano-marginales demandan una cantidad de servicios que el MEP no puede satisfacer, etc.

Las realidades de los ERI, se enmarcan en una dinámica de relaciones entre las oficinas centrales y las direcciones regionales, de ahí que sea importante resaltar la directriz 1, del Ministro de Educación que se circulan a partir de 1998. Ésta menciona el principio de subsidiaridad el cual, define claramente la autonomía que deben tener las direcciones regionales, pero a su vez, reafirma la verticalidad en los procesos de toma de decisiones.

El funcionamiento de las direcciones regionales de educación se mueve en esa línea ambigua, donde por un lado, el Director Regional puede tomar decisiones sobre aspectos que competen a la contextualización de los lineamientos, pero por otro, debe ejecutar las disposiciones que se establecen en las oficinas centrales, tanto técnicas como administrativas. Los mismos directores regionales reconocen que sus direcciones son consideradas como un órgano ejecutor de los lineamientos técnicos, que no les corresponde definir funciones, pues éstas ya están definidas en los lineamientos y manuales que llegan a sus oficinas.

Es así, como por ejemplo en lo técnico, encontramos lineamientos diversos que bajan por la vía de las asesorías técnicas y que son puestos en práctica bajo la línea de "obediencia inmediata". Ese espacio de autonomía en las direcciones regionales, más que convertirse en el espacio para la contextualización de los lineamientos, mediante la creación de políticas locales en torno a las diversas líneas técnicas de trabajo, se convierte en un manejo discrecional de ciertas decisiones, que muchas veces afectan el cumplimiento de los lineamientos que vienen de oficinas centrales.

Lo anterior lleva a entender como la cultura institucional del Ministerio de Educación afecta la lógica de funcionamiento de los ERI en las regiones educativa de la siguiente manera:

- a) La verticalidad en las decisiones sin conocer las particularidades de las regiones educativas:
 - i. Una política de regionalización, que no da posibilidad de crear políticas locales que permitan adecuar los lineamientos que vienen de las oficinas centrales.
 - ii. Hace que se propongan trabajos que no se pueden realizar en las distintas regiones educativas, pues no ha. dificulta la comunicación de aciertos o desaciertos que suceden en las regiones a la hora de atender las necesidades educativas especiales
 - iii. Con qué criterios define el ERI su quehacer, por un lado se trabaja con lineamientos que pasan por la ruta crítica y discrecional de la dirección regional, y que además deben ser adaptados a las condiciones particulares del contexto.
- b) Divorcio entre lo administrativo y lo técnico:
 - a. Se convierte en una dificultad para el ERI depender de lineamientos técnicos que vienen de las oficinas centrales sin una contextualización previa y a su vez depender de directrices administrativas que dificultan el cumplimiento de lo dispuesto en los lineamientos.

No es nuevo para nadie, que en el Ministerio de Educación, conforme ha ido creciendo; la relación entre los aspectos técnicos y administrativos se ha ido haciendo cada vez más compleja, convirtiéndose esto en una dificultad para el quehacer diario de quienes trabajan en las regiones de educación. De ahí, que se considera que en muchos campos de intervención de este Ministerio, haya un claro divorcio entre estas dos áreas. Y es en las regiones donde se tienen que asumir las consecuencias de las decisiones que se toman en los niveles centrales.

Esta situación afecta el trabajo del ERI dentro de las direcciones regionales, pues se le dificulta la posibilidad de articular los esfuerzos de los distintos actores que intervienen dentro de la Dirección Regional.

Las personas más afectadas son las que estudian en las escuelas unidocentes, pues si bien, en el último Plan Nacional de Desarrollo, se hace explícita la necesidad de programas que democratizen la educación nacional y por ende, la mejora en las condiciones de los centros educativos unidocentes, esta situación está muy lejos de alcanzarse en el caso de la atención a las necesidades educativas especiales, es así como desde la realidad de los equipos

regionales itinerantes, hay varios aspectos que hacen que su práctica se torne complicada y muchas veces, hasta impide la posibilidad de ejecución de tareas que tienen programadas para estos centros. Esta situación se ve acrecentada en los equipos que tienen bajo su responsabilidad, atender mayoritariamente escuelas unidocentes.

En esa misma línea, es claro en las regiones que la política de los 200 días es una limitación para poder cumplir a cabalidad con las tareas que tiene el ERI. Esta situación sobre todo afecta a los equipos que trabajan en zonas rurales donde más del 50% de los centros educativos son unidocentes. Los docentes de estos centros educativos no pueden asistir a las asesorías que realizan los ERI, ya que para poder hacerlo necesita interrumpir clases y viajar durante dos o tres horas para llegar al lugar acordado para la reunión, y con esto no pueden dar clases y no pueden cumplir con los 200 días.

Los asesores supervisores, se convierten en un actor clave para el cumplimiento de lo dispuesto en los lineamientos en el caso de las escuelas unidocentes y en cualquier otro centro educativo, pues además son los responsables de llevar desde los centros educativos los expedientes, inquietudes y solicitudes en torno a situaciones que se presentan en el tema de las NEE.

Lograr la articulación de espacios y actores es fundamental para que el ERI pueda cumplir con sus funciones. De ahí que, la importancia de establecer buenos canales de comunicación con los asesores supervisores es muy importante. Sin embargo, la incorporación de éste actor educativo como un apoyo indispensable para el equipo, se ha dado hasta hace poco tiempo y no en todas las regiones educativas.

Es necesario recalcar que en muchas direcciones regionales no hay una relación directa entre los asesores supervisores y la jefatura de desarrollo educativo, ya que la línea de comunicación, estos asesores la establecen con el Director Regional y no con el Jefe de Desarrollo Educativo. Conociendo la unidireccionalidad en que viaja la información dentro de las direcciones regionales, va a ser muy difícil que los supervisores se enteren de disposiciones técnicas y que las lleven a los centros educativos correspondientes.

Como se dijo, los equipos se crearon con una visión de interdisciplinariedad que pudiera ver y tratar de manera integral la situación de los niños que tienen una necesidad educativa especial. Sin embargo las condiciones en que son nombrados sus integrantes, la falta de una inducción, las condiciones particulares de las Direcciones Regionales, y las necesidades de la región educativa hace que el trabajo de las distintas disciplinas que intervienen no tenga la misma efectividad en todas las regiones educativas. Esto provoca diferencias en el tipo de intervención que realizan los equipos, entre otras cosas, debido a que:

- a) El liderazgo de la asesora de educación especial es muy fuerte y hace que se concentren las acciones de las otras disciplinas en una intervención desde la educación especial.

- b) El papel de los integrantes de las disciplinas que no son del área educativa tienen muy poco impacto, pues su aporte es considerado poco efectivo dentro del ámbito de la educación.

Como hallazgo de la investigación, se encontró que sin excepción todos los ERI concentran sus acciones en la revisión de expedientes de Adecuaciones Curriculares Significativas (ACS). Dicho trabajo les toma la mayor parte de su tiempo laboral. Esta situación contribuye a la idea de que las ACS son la estrategia fundamental sobre la cual recae la atención de las necesidades educativas especiales y en la práctica esto se confirma.

Las “Adecuaciones Curriculares Significativas”, se han convertido en la herramienta que permite subsanar una serie de deficiencias del sistema educativo, es decir, con ella se le da atención a cualquier tipo de necesidad educativa, como puede ser el rezago y la extraedad a personas que no necesariamente tienen una dificultad de aprendizaje.

Lo anterior hace pensar, que las ACS se están convirtiendo en un mecanismo para la contención de personas dentro del sistema educativo. El papel del ERI, legitima esta situación por confusión conceptual o por no tener claras las implicaciones legales y consecuencias en los niños a los que se les aprueba un cambio en el currículo sin necesitarlo.

En situación contraria al punto anterior, el seguimiento de las ACS es uno de los puntos más débiles. Existen grandes limitaciones para poder realizar las visitas a los centros educativos, las principales son la falta de viáticos y no tener disponibilidad de transporte, sobre todo en las regiones donde el servicio público es muy limitado. Además esta actividad se ve limitada porque, como se dijo, hay una mayor concentración del tiempo en la revisión de expedientes.

Los pocos recursos con que cuentan las regiones educativas que están fuera del Valle Central, hace que el ERI sea visto como un conjunto de profesionales que pueden resolver problemas diversos vinculados con la niñez y adolescencia de las comunidades locales. En esta confusión incurren los actores del entorno a la Dirección Regional, pero también se convierte muchas veces en una exigencia del Director por no tener claras las funciones del ERI, o por no darle la importancia suficiente al tema que ellos trabajan.

Dentro de las Direcciones Regionales, el cumplimiento de las funciones del ERI va a depender de la claridad que tenga sus jefes inmediato sobre cuál es el objetivo de este equipo en la región. Cuando sus funciones no son claras, es común que los integrantes del ERI deban realizar tareas que no les corresponde. Esta situación ha generado conflictos en distintas direcciones regionales.

En aras de buscar un mayor impacto los ERI han tenido que variar su estrategia de trabajo con los Comités de Apoyo Educativo debido a que:

- a) La movilidad de las personas que integran los CAE ha sido una de las mayores dificultades que han afrontado en esta tarea, por esta razón buscan mecanismos para que no se convierta en una tarea desgastante, es por eso que en algunos equipo se haya optado por capacitar a todos los docentes de los centros educativos.
- b) El cambio de capacitaciones a acompañamientos directos a los comités es una manera de asegurar que la información llegue de una manera más efectiva, pues la asesoría se da en el proceso de revisión de expedientes dentro del mismo centro educativo.

La consolidación de la identidad del ERI dentro de la Dirección Regional, está en relación directa con el grado de integración que hayan logrado sus integrantes. Esta situación pasa por:

- a) La movilidad de los integrantes del equipo. El puesto con más movilidad es el de la psicología, a su vez es el que presenta mayores resistencias dentro del equipo..Esta situación se debe en parte, a que es la primera que llega al equipo y no tiene claramente definidas sus funciones, lo que la hace entrar en conflicto con la asesora de educación especial. Además, en su contratación no se mantiene el requisito de que sea psicóloga educativa, por lo que entran profesionales con un perfil clínico, que le cuesta adaptarse a los requerimientos de funcionamiento del ERI.
- b) Las inducciones para los miembros nuevos del equipo, son muy vagas y poco sistemáticas, lo que hace que quien entra (sobre todo los que no son del área de educación) tengan dificultades para entender la complejidad de sus funciones, en una institución como el MEP.
- c) La falta de inducción ha hecho que cada integrante del equipo haya tenido que definir sus propias funciones, con el agravante de que si esa persona deja el ERI, difícilmente se le puede dar continuidad al trabajo que venía realizando, o también se corre el riesgo de que se creen vicios de trabajo que pueden ser repetidos por quien ocupa el nuevo cargo, ya que la definición de ese puesto lo hizo la anterior profesional.

El que cada equipo estableciera su propia manera de trabajar, iba a depender también de la personalidad de cada uno de los miembros del equipo y de la manera en que cada uno definiera desde su profesión las funciones que le toca ejercer.

Es por eso que es importante reconocer la diversidad de ofertas universitarias en la que se preparan los profesionales que integran los equipos, hace que no haya un mismo perfil aunque se cumplan a cabalidad con los requisitos solicitados para el puesto. Esta situación hace que varíe el perfil de un mismo profesional de un ERI a otro.

Quizá de las situaciones que han generado mayor confusión es el criterio de abrir el puesto de trabajo social a otros profesionales en ciencias sociales como planificadores sociales o sociólogos, ha hecho que desde esas disciplinas no se pueda cumplir con las funciones

dentro del equipo, además de generar conflictos, deja un vacío profesional para el cual estos profesionales no están capacitados.

Por último, desde la discusión conceptual que se siguió en el informe, el papel del docente regular es fundamental en la atención a las necesidades educativas especiales, sin embargo, los juegos de poder dentro del equipo y la estigmatización que se hace de esta profesión, han limitado el papel de este profesional dentro del ERI. Sin embargo, se nota un papel más proactivo de éste dentro de los centros educativos de primaria, lugar donde quien asume una relación más fuerte es la docente regular, pues quien conoce a fondo el funcionamiento de este espacio.